

Notat 2008–19

WTO og praktisering av safeguards på landbruksområdet

Frode Veggeland



NILF

Norsk institutt for
landbruksøkonomisk forskning

Tittel	WTO og praktisering av safeguards på landbruksområdet
Forfatter	Frode Veggeland
Prosjekt	Praktisering av WTO-regelverket – Fredsklausulen, tvisteløsning og safeguardbestemmelser (L071)
Utgiver	Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF)
Utgiversted	Oslo
Utgivelsesår	2008
Antall sider	52
ISBN	978-82-7077-728-0
ISSN	0805-9691
Emneord	WTO, landbruk, import, safeguard, tvisteløsning

Litt om NILF

- Forskning og utredning angående landbrukspolitikk, matvaresektor og -marked, foretaksøkonomi, nærings- og bygdeutvikling.
- Utarbeider nærings- og foretaksøkonomisk dokumentasjon innen landbruket; dette omfatter bl.a. sekretariatsarbeidet for Budsjett-nemnda for jordbruket og de årlige driftsgranskingene i jord- og skogbruk.
- Utvikler hjelpemidler for driftsplanlegging og regnskapsføring.
- Finansieres av Landbruks- og matdepartementet, Norges forskningsråd og gjennom oppdrag for offentlig og privat sektor.
- Hovedkontor i Oslo og distriktskontor i Bergen, Trondheim og Bodø.

Forord

Notatet beskriver WTOs regelverk for bruken beskyttelsesordninger på landbruksområdet, såkalte safeguards. Bestemmelser i WTOs landbruksavtale, i GATT artikkel XIX og i WTOs safeguard-avtale blir alle omtalt. Notatet inneholder en presentasjon av notifiserte safeguard-tiltak og vurderinger som er gjort av safeguards gjennom WTOs tvisteløsningsordning. Notatet er skrevet av Frode Veggeland ved NILF og inngår som del av prosjektet «Praktisering av WTO-regelverket – Fredsklausulen, tvisteløsning og safeguardbestemmelser». Arbeidet er finansiert av Avtalestyret for forskningsmidler over jordbruksavtalen. Takk til Agnar Hegrenes ved NILF for å ha lest og kommentert notatet, prosjektets referansegruppe for konstruktive innspill, og Berit Grimsrud, NILF for tilrettelegging av notatet for publisering.

Oslo, oktober 2008

Ivar Pettersen
Direktør

Innhold

	Side
1 INNLEDNING.....	1
1.1 Bakgrunn og formål med notatet.....	1
1.2 Kort om WTOs beslutningssystem, tvisteløsningsmekanismen og safeguards.....	2
1.3 Notatets struktur	3
2 WTOS SAFEGUARD-BESTEMMELSER OG RELEVANS FOR LANDBRUKSOMRÅDET	5
2.1 Innledning.....	5
2.2 Safeguards og landbruk: regelverk og prosedyrer i WTO	5
2.2.1 WTOs generelle safeguard-bestemmelser: GATT artikkel XIX og safeguard-avtalen	6
2.2.2 Safeguard-bestemmelsene i artikkel 5 i WTOs landbruksavtale	8
2.3 Bruk av safeguards under WTO-regelverket	11
2.3.1 Notifisering av generelle safeguards.....	11
2.3.2 Notifisering av safeguards på landbruksprodukter: SSG.....	12
2.3.3 Tvister vedrørende bruk av SSG og generelle safeguards på landbruksprodukter	15
2.4 Safeguards som tema i WTOs Doha-runde.....	16
2.5 Oppsummering av WTO og safeguards på landbruksprodukter	18
3 CASE-STUDIER: WTO-TVISTER OG EKSEMPLER PÅ BRUK AV SAFEGUARDS PÅ LANDBRUKSOMRÅDET.....	19
3.1 Innledning.....	19
3.2 Eksempler på tvister innenfor rammen av WTO om bruk av safeguards på landbruksområdet.....	19
3.2.1 Case 1: Chiles bruk av generelle safeguards på landbruksprodukter	19
3.2.2 Case 2: EUs bruk av Special Agricultural Safeguard (SSG) på kyllingprodukter.....	22
3.3 Oppsummerende vurdering.....	23
4 KONKLUSJONER OG AVSLUTTENDE KOMMENTARER.....	25
4.1 Innledning.....	25
4.2 Kort oppsummering av den betydning safeguards kan spille i internasjonal handel med landbruksprodukter	25
4.3 Relevansen av safeguards for Norge.....	26
4.4 Avsluttende merknader: betydningen av WTOs safeguard-regler og potensialet for å bruke safeguards i framtiden	27
REFERANSER.....	29
VEDLEGG 1: WTOS LANDBRUKSAVTALES ARTIKKEL 5: SPECIAL SAFEGUARD PROVISIONS	31
VEDLEGG 2: SAFEGUARD-BESTEMMELSEN I GATT	34
VEDLEGG 3: WTOS SAFEGUARD-AVTALE	36
VEDLEGG 4: WTO-MEDLEMMER SOM I SINE INNMELDINGER HAR FORBEHOLDT SEG RETTEN TIL Å BRUKE SSG PÅ UTVALGTE PRODUKTER (PR. 2004)	45

VEDLEGG 5: FORKLARING PÅ KODER BRUKT FOR PRODUKTKATEGORI I VEDLEGG 6 OG 7 OG HENVISNING TIL RELEVANTE TOLLINJER I HS NOMENKLATUREN	46
VEDLEGG 6: PRISBASERT SSG 1995–2003. FORDELT PÅ LAND OG PRODUKTKATEGORI.....	47
VEDLEGG 7: VOLUMBASERT SSG 1995–2004. FORDELT PÅ LAND OG PRODUKTKATEGORI.....	50

1 Innledning

1.1 Bakgrunn og formål med notatet

GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) ble etablert i 1947 som det første og eneste globale rammeverket for regulering av internasjonal handel (Van den Bossche 2008). I tiden fram til 1980-tallet ble landbruksprodukter i praksis unntatt fra GATTs forhandlingsrunder om reduksjon i tollsatser. En rekke land, deriblant Norge, opprettholdt et mengdebasert (kvantitativt) importvern for mange jordbruksvarer. Eksempel på et mengdebasert importvern er Norges tidligere praksis med sesongmessige importforbud for epler og pærer. I Uruguay-runden i GATT (1986–93) ble landbruk for første gang eksplisitt inkludert som et separat forhandlingsområde. Forhandlingene endte i 1995 med etableringen av Verdens handelsorganisasjon (WTO) som arvtaker etter GATT. En rekke nye WTO-avtaler, deriblant landbruksavtalen og safeguard-avtalen, trådte samtidig i kraft. Landbruksavtalen krevde at WTO-medlemmene måtte innføre et tollbasert importvern også for landbruksprodukter, at det ble lagt opp til gradvise reduksjoner av tollsatsene over tid, og at det ble innført nye bestemmelser knyttet til medlemmenes bruk av landbrukssubsidier, herunder internstøtte og eksportstøtte. Det at WTOs medlemsland ble forpliktet til å underlegge landbruksproduktene et tollregime, medførte at landbruksproduktene ble gjenstand for såkalt *tariffisering*, dvs. at alle produkter ble bundet til fastsatte maksimale tollsatser som så i neste omgang skulle bli gjenstand for reduksjonsforpliktelser. Landbruksavtalen åpnet for at landene kunne legge seg på et relativt høyt tollbeskyttelsesnivå for landbruksprodukter sammenlignet med for eksempel industriprodukter. Likevel var avtalen viktig ved at den skapte et nytt rammeverk for handel med landbruksvarer som var innrettet mot gradvis nedbygging av handelsbarrierer og dermed et økende importpress for medlemmene.

Fordi man innså at handelsliberalisering og overgang fra kvantitativt til tollbasert importvern kunne skape situasjoner med kraftige importsvingninger på landbruksområdet, ble det innført egne bestemmelser i landbruksavtalens artikkel 5 (se vedlegg 1) som åpner for at medlemslandene i situasjoner med importpress midlertidig kan innføre

ekstra tollbeskyttelse for visse produkter (Lal Das 1999; Van den Bossche 2008). Disse bestemmelsene kalles *Special Safeguard Provisions*, og beskyttelsestiltakene som artikkel 5 åpner for bruken av og som er unike for landbruk, kalles *Special Agricultural Safeguards* (SSG). Landbruksavtalens artikkel 5 gir større rom for å innføre beskyttelsestiltak enn WTOs generelle beskyttelsesmekanisme som er nedfelt i GATT artikkel XIX og i WTOs safeguard-avtale (se vedlegg 2 og 3) og som gjelder alle produkter uavhengig av sektor.

I dette notatet fokuserer jeg på bruken av safeguards/beskyttelsesmekanismer innenfor én bestemt sektor, nemlig landbrukssektoren. Jeg ser både på de generelle safeguard-bestemmelsene i WTO og på safeguard-bestemmelsene i landbruksavtalen. Hovedfokus er på sistnevnte. Formålet med notatet er tredelt: 1) Redegjøre for innholdet i og betydningen av WTOs safeguard-mekanismer, 2) Vise hvordan safeguards er blitt brukt på landbruksområdet av WTOs medlemsland og hvilke vurderinger av slike ordninger som er gjort gjennom WTOs tvisteløsning, og 3) Relatere bruken av safeguards til en norsk kontekst. Dette betyr at WTOs regler og tvisteløsningssystem står helt sentralt i framstillingen. Jeg vil derfor i de neste avsnittene gi en kort framstilling av WTOs beslutnings- og tvisteløsningssystem, da spesielt relatert til safeguards.

1.2 Kort om WTOs beslutningssystem, tvisteløsningsmekanismen og safeguards

En av WTOs grunnleggende funksjoner er å fungere som et forum for forhandlinger rettet mot liberalisering av handelen og etablering av stabile, forutsigbare og ikke-diskriminerende handelsregler. Slike forhandlinger skjer gjennom de såkalte forhandlingsrundene, hvorav den pågående Doha-runden, som startet i 2001, er den siste i rekken (Van den Bossche 2008). WTO har videre tre viktige funksjoner som samlet er ment å skulle sørge for at regelverket overholdes. Den første er overvåkning som skjer gjennom blant annet regelmessige handelspolitiske gjennomganger («Trade Policy Reviews») og gjennom arbeidet i WTOs mange komiteer (landbrukskomiteen og safeguard-komiteen er to av disse). Komiteene er også viktige i forbindelse med oppfølging og konsultasjoner knyttet til landenes iverksetting av WTO-forpliktelsene. Landene er for øvrig generelt forpliktet til å notifikere relevante regler og tiltak til komiteene som håndterer de respektive avtaleverkene, herunder innførte safeguards. Det er også slik at medlemslandene kan notifikere *andre* medlemmers regler og tiltak som de mener er relevante.

Safeguard-tiltak under landbruksavtalen, heretter kalt SSG (Special Agricultural Safeguards), skal notifiseres til WTOs landbrukskomité. Generelle safeguards notifiseres til safeguard-komiteen. Komiteenes rolle er generelt å overvåke (og å rapportere til WTOs Vareråd) implementeringen og håndteringen av henholdsvis landbruksavtalen og safeguard-avtalen og å vurdere medlemslandenes notifikasjoner. Et medlemsland som er berørt av safeguards kan videre be den aktuelle komiteen om å granske om tiltaket er i overensstemmelse med *prosedyrekravene* i avtaleverket. På forespørsel kan komiteen også bistå i konsultasjoner mellom «stridende» parter og vurdere forslag til videre saksgang. Medlemsland skal i utgangspunktet legge til rette for konsultasjoner med berørte land *før* et safeguard-tiltak blir iverksatt. Formålet med konsultasjonene er å vurdere de faktiske forhold, utveksle synspunkter på foreslåtte tiltak, og eventuelt komme fram til enighet om passende kompenserende tiltak. Når det gjelder generelle safeguards, er det for øvrig verdt å merke seg at såkalte kortsiktige tiltak («provisional

measures»)) skal notifiseres før de iverksettes og at det skal tas initiativ til konsultasjoner umiddelbart etterpå.

Tvisteløsning er en av hovedpilarene i WTO. De ordinære tvisteløsningsprosedyrene gjelder ved konsultasjoner og tvister som oppstår med utgangspunkt i både SSG og generelle safeguards. Et hvert medlemsland kan derfor kreve at det med utgangspunkt i det de mener er et annet lands brudd på avtaleforpliktelsene, innledes konsultasjoner mellom partene og at det eventuelt oppnevnes et Panel som kan vurdere saken rettslig. Det er videre mulig å anke Panelets konklusjoner til et Ankeorgan som foretar de endelige vurderingene. WTOs tvisteløsningsorgan¹ godkjenner rapportene fra domsorganene. Etter 1995 er det i praksis blitt svært vanskelig å avvise en rapport, siden dette eventuelt krever konsensus. Så lenge minst ett av medlemslandene ønsker å godkjenne rapporten, blir den med andre ord godkjent.²

I henhold til WTOs tvisteløsningsprosedyrer skal en tvisteløsningsprosess i utgangspunkt følge en viss tidsplan. I praksis er imidlertid denne tidsplanen relativt fleksibel, og varigheten på tvistene kan derfor variere stort. Tabell 1.1 gir en oversikt over et normert forløp i en tvist.

Tabell 1.1 En «ordinær» tidsplan for tvisteløsning i henhold til WTOs prosedyrer³

60 dager	Konsultasjoner, mekling etc.
45 dager	Nedsettelse av et panel og utnevning av panelmedlemmer
6 måneder	Endelig panelrapport går til partene
3 uker	Endelig panelrapport går til alle WTO-medlemmer
60 dager	Tvisteløsningsorganet godkjenner rapporten (hvis ikke anke)
Totalt = 1 år	(ekskludert anke)
60–90 dager	Ankeorganets rapport
30 dager	Tvisteløsningsorganet godkjenner ankeorganets rapport
Totalt = 1 år og 3 måneder	(inkludert anke)

1.3 Notatets struktur

Notatet består av tre hoveddeler. Kapittel 2 gir en presentasjon og vurdering av WTOs safeguard-bestemmelser, både i forhold til landbruksavtalen, GATT artikkel XIX og safeguard-avtalen. I tillegg gir kapittelet en oversikt over notifiserte safeguard-tiltak til WTO og over tvister, der bruk av safeguards på landbruksområdet har vært tema. Kapittel 3 inneholder dybdestudier av relevante WTO-tvister: tvistene om Chiles bruk av generelle safeguards for landbruksprodukter, Koreas bruk av generelle safeguards for kyllingprodukter, og EUs bruk av SSG for kyllingprodukter. Kapittel 4 inneholder konklusjoner og avsluttende kommentarer, herunder vurdering av hvilken relevans WTOs safeguard-bestemmelser kan ha i en norsk kontekst.

¹ WTOs tvisteløsningsorgan består av representanter for regjeringene til alle WTOs medlemsland.

² Dette til forskjell fra prosedyrene under det gamle GATT (før 1995), der det krevdes konsensus for å *godkjenne* rapporten. I praksis hadde med andre ord den gang den tapende part vetorett (Van den Bossche 2008).

³ Om tidsplan for tvisteløsning, se WTOs hjemmesider: <http://www.wto.org/>

2 WTOs safeguard-bestemmelser og relevans for landbruksområdet

2.1 Innledning

WTO inneholder en rekke bestemmelser som åpner for at medlemmene kan innføre beskyttelsestiltak under bestemte betingelser. I dette notatet er fokus på beskyttelsestiltak som innføres i forbindelse med importpress som skjer som følge av handelsliberaliseringen i WTO. Jeg beskriver både WTOs generelle safeguard-bestemmelser, som gjelder alle produkter, og SSG som kun gjelder landbruksprodukter. Jeg skal redegjøre for innholdet i de aktuelle WTO-reglene og presentere oversikter over både notifiserte safeguard-tiltak og WTO-tvister på området. I WTO er det i store deler av regelverket tatt høyde for at u-landene kan spesialbehandles (jf. «special and differential treatment»). Muligheten for spesialbehandling av u-land gjelder i forhold til både de generelle safeguard-bestemmelsene og i forhold til landbruksavtalens bestemmelser om safeguards. Jeg berører imidlertid ikke dette aspektet her. I dette notatet er hovedfokus på safeguard-bestemmelser som gjelder for de industrialiserte landene.

2.2 Safeguards og landbruk: regelverk og prosedyrer i WTO

Et safeguard-tiltak (safeguard measure) er et tiltak som gjennomføres for å beskytte en bestemt næring mot importpress (Hermansen og Veggeland 2004; Veggeland 2004; Hallaert 2005). I WTO reguleres slike tiltak generelt av GATT artikkel XIX og safeguard-avtalen. I tillegg er det spesifikke regler for safeguards i landbruksavtalen (jf. SSG), som åpner for midlertidig økning av tollsatser for å gi beskyttelse mot importpress og/eller fall i importprisene. Både generelle safeguards og SSG kan som tidligere nevnt anvendes på landbruksprodukter, men de kan ikke brukes samtidig. WTOs medlemsland må derfor velge om de vil begrunne et safeguard-tiltak under de

generelle safeguard-bestemmelsene eller under landbruksavtalens artikkel 5. WTO har også egne safeguard-bestemmelser i tekstilavtalen (jf. Transitional safeguards), men disse skal ikke omtales her.

2.2.1 WTOs generelle safeguard-bestemmelser: GATT artikkel XIX og safeguard-avtalen

WTO-regelverkets generelle safeguard-bestemmelser er nedfelt i GATT artikkel XIX og i safeguard-avtalen (se vedlegg 2 og 3).⁴ Bestemmelsene åpner for at WTO-medlemmene kan innføre midlertidige beskyttelsestiltak i gitte situasjoner. I GATT var det opprinnelig meningen at artikkel XIX (*Emergency Action on Imports of Particular Products*) skulle være hovedbestemmelsen som åpnet for midlertidig beskyttelse av industri som opplevde problemer med å tilpasse seg til en situasjon med økt importkonkurranse. Etter hvert viste det seg imidlertid at det var vanskelig å bruke denne bestemmelsen på en hensiktsmessig måte, blant annet fordi den manglet klart spesifiserte tidsfrister og fordi den i for stor grad åpnet for bruk av såkalte frivillige eksportbegrensninger («voluntary export restraints»), noe som bidro til å undergrave målet om videre handelsliberalisering.

Det ble derfor tatt initiativ til å forhandle fram mer detaljerte og effektive bestemmelser. Resultatet ble Uruguay-rundens safeguard-avtale (*Agreement on Safeguards*) som både utfyller GATT artikkel XIX og som samtidig er mer omfattende og skal bidra til økt disiplin i bruken av safeguard-tiltak, blant annet gjennom konkrete tidsfrister og et eksplisitt forbud mot «voluntary export restraints» (jf. artikkel 11). Safeguard-avtalen er en del av avtaleverket under WTO som trådte i kraft i 1995.

Safeguard-avtalen er blitt omtalt som en av de viktigste avtalene i WTO ettersom safeguards er *det* sentrale virkemiddelet landene kan bruke til å omgå – om enn midlertidig – ikke-intenderte konsekvenser og virkninger av handelsliberaliseringen (Dillon 2002: 200). Derfor vil safeguards også ofte ha en viktig *politisk* funksjon for å berolige politiske og økonomiske grupperinger nasjonalt som opplever handelsliberaliseringen som en trussel.

WTOs safeguard-avtale har klart strammet inn muligheten for å anvende dette virkemiddelet i proteksjonistisk øyemed. WTOs regelverk på safeguards er samtidig kumulativt. Dette innebærer at selv om safeguard-avtalen utgjør hovedregelverket, så gjelder også fortsatt GATT artikkel XIX.

Hovedelementene i safeguard-avtalen er som følger:

- *Formål* (se avtalens forord): Avtalen skal bidra til å etablere større grad av kontroll med bruken av safeguards i internasjonal handel og å fjerne tiltak som tidligere slapp unna slik kontroll. *Samtidig* erkjennes industriens potensielle behov for strukturelle tilpasninger i en konkurransesituasjon.
- *Når kan safeguard-tiltak anvendes?* (se artikkel 2 og 5): Safeguard-tiltak kan brukes mot et produkt i følgende situasjon: Når det kan fastslås at det skjer en økning av importen av produktet i slike mengder, absolutt eller relativt i forhold til nasjonal produksjon, at nasjonal industri som produserer samme type eller direkte konkurrerende produkter trues av eller utsettes for alvorlig skade («serious injury»). Landene kan anvende safeguard-tiltak i den grad det er nødvendig for å forhindre eller bøte på alvorlig skade som er påført nasjonal industri og for å legge til rette for tilpasninger i denne industrien (se artikkel 5). Det er i denne forbindelse også verdt å merke seg en formulering som er nedfelt i paragraf 1a i GATT artikkel XIX, nemlig

⁴ Framstillingen av de generelle safeguard-bestemmelsene bygger i hovedsak på Veggeland (2004).

at den økte importen skal ha skjedd som følge av uforutsette hendelser («unforeseen developments»). Dette bidrar til ytterligere innstramming av kriteriene for å anvende safeguards. Det er videre verdt å merke seg at safeguard-avtalens artikkel 2, paragraf 2 sier at safeguard-tiltak skal brukes på et produkt *uavhengig av opprinnelse*. Dermed gjelder med andre ord ikke-diskrimineringsprinsippet. Tiltaket skal rettes mot alle land man importerer det aktuelle produktet fra. Her finnes det imidlertid noen unntak for u-land, noe jeg kommer tilbake til. I motsetning til anklager om dumping eller subsidiering, som dreier seg om å påvise urettmessige eller urettferdige forhold i andre land, er safeguard-tiltak basert på beskyttelsesbehov som følger av problemer internt i eget land. I utgangspunktet er det derfor ingen direkte kopling mellom innføring av et safeguard-tiltak og påstander om at andre land har gjort noe galt.

- *Hva utgjør en alvorlig skade («serious injury») og trussel om alvorlig skade?* (se artikkel 4): Alvorlig skade skal forstås som en betydelig svekkelse av posisjonen til nasjonal industri. Trussel om alvorlig skade skal forstås slik at skaden åpenbart er nær forestående. Tilstedeværelsen av en trussel skal videre være basert på *fakta* og ikke kun på påstander, gjetninger eller svake antakelser.
- *Kravet om å dokumentere årsakssammenhenger* (se artikkel 4): Avtalen stiller krav til at landet som innfører safeguard-tiltak, med utgangspunkt i objektive fakta, skal påvise en kausal sammenheng mellom økning i importen av det gjeldende produkt og skade (eller trussel om skade) på nasjonal industri.
- *Kortsiktige safeguard-tiltak (Provisional Safeguard Measures)* (se artikkel 6): Kortsiktige safeguard-tiltak kan innføres i situasjoner der det er nødvendig med strakstiltak for å hindre at det oppstår skader det vil være vanskelig å bøte på i ettertid. Slike tiltak skal ikke vare lenger enn 200 dager og skal iverksettes i form av tilleggstoll som skal tilbakebetales hvis videre undersøkelser ikke kan påvise at importøkningen har forårsaket (eller truet med å forårsake) alvorlig skade.
- *Langsiktige tiltak (Safeguard Measures)* (se artikkel 7): Langsiktige (eller normale) safeguard-tiltak skal kun opprettholdes så lenge det er nødvendig for å forhindre eller bøte på alvorlig skade i industrien og for å forenkle tilpasningsprosessen. Normalt skal slike tiltak ikke kunne vare lenger enn 4 år. I enkelte tilfeller kan imidlertid perioden forlenges med maksimalt 4 år til. Forutsetningen er at det kan bevises at det fortsatt er nødvendig med tiltak for å forhindre og/eller bøte på alvorlig skade, og der det dessuten kan påvises at den gjeldende industrien er inne i en tilpasningsprosess. Langsiktige tiltak kan iverksettes i form av enten kvoter eller tilleggstoll. Når tiltaket varer over 1 år, skal det med jevne mellomrom i gjennomføringsperioden foretas en oppmykning av tiltaket. Hvis tiltaket varer lenger enn 3 år, skal landet foreta en midtveisgjennomgang med sikte på oppheve tiltaket eller øke liberaliseringstakten.
- *Spesialbehandling av u-land* (se artikkel 9): U-landene har i likhet med hva som gjelder ellers i WTO, en særstilling under safeguard-avtalen. Sentralt står her bestemmelsen om at safeguard-tiltak *ikke* skal brukes mot et produkt fra u-land i tilfeller der dette landets importandel ikke overstiger 3 prosent. Forutsetningen er videre at u-landenes samlede importandel ikke overstiger 9 prosent av den totale importen av det aktuelle produktet.
- *Kompensasjon og tvisteløsning* (se artiklene 8, 12 og 14): Et land som innfører et safeguard-tiltak skal sørge for kompenserende tiltak i samme størrelsesorden overfor de eksportland som berøres av tiltaket. De involverte parter kan fritt velge hva slags type handelspolitisk virkemiddel de skal velge for å kompensere for virkningene av safeguard-tiltaket. Det er samtidig slik at hvis partene ikke kommer til enighet, så kan eksportlandet innenfor visse frister fritt velge kompenserende tiltak – forutsatt at

WTOs vareråd ikke setter ned foten. Denne retten til fritt å velge kompenserende tiltak gjelder imidlertid ikke de tre første årene safeguard-tiltaket er i funksjon, hvis safeguard-tiltaket er innført på grunnlag av en *absolutt* økning i importen og ellers er i overensstemmelse med safeguard-avtalen. Det er ellers verdt å merke seg at safeguard-avtalen inneholder en rekke krav til notifikasjon av safeguard-relaterte tiltak og til konsultasjoner med berørte parter, og at det er WTOs generelle tvisteløsningsprosedyrer som gjelder i forbindelse med tvisteløsning på safeguard-området.

Selv om det er forhandlet fram en egen safeguard-avtale, er som nevnt GATT artikkel XIX fortsatt relevant i forbindelse med vurderinger av legaliteten til safeguard-tiltak under WTO-regelverket. Det er i den forbindelse verdt å merke seg ett element i artikkel XIX som har vist seg å ha betydning når safeguard-tiltak skal vurderes i henhold til WTO-regelverket (Dillon 2002: 225). I GATT artikkel XIX 1 (a) står det at beskyttelsestiltak kan innføres når importøkningen skjer som følge av *uforutsette hendelser* («unforeseen developments»). Konsekvensen av denne formuleringen er at landene stilles overfor et dokumentasjonskrav som kommer i tillegg til safeguard-avtalens dokumentasjonskrav (som for eksempel å dokumentere skade på nasjonal industri og årsakssammenhenger mellom importøkning og skade).

I WTO har det vært en rekke tvister med utgangspunkt i GATT artikkel XIX og safeguard-avtalen.⁵ Resultatene av disse tvistene viser at sammenliknet med situasjonen før 1995, stilles det nå klart strengere krav til bevis og dokumentasjon for å rettfærdiggjøre safeguard-tiltak. Land som innfører slike tiltak, opplever følgende problemer med å få godkjent disse under WTO-regelverket.

2.2.2 Safeguard-bestemmelsene i artikkel 5 i WTOs landbruksavtale

Safeguard-bestemmelsene i WTOs landbruksavtales artikkel 5 – Special Safeguard Provisions – er avgrenset til å gjelde landbruksprodukter og gir større rom for å innføre midlertidige beskyttelsestiltak enn det som følger av WTOs generelle safeguard-bestemmelser (Lal Das 1999; Hallaert 2005; Van den Bossche 2008). Landbruksavtalens artikkel 5 inneholder kompliserte regler som regulerer hvordan WTOs medlemsland i nærmere definerte situasjoner med importpress kan innføre midlertidige beskyttelsestiltak på landbruksprodukter. Slike beskyttelsestiltak kan innføres der det skjer en markert importøkning eller når prisen på importforsendelsene kommer under et bestemt referansenivå. Tiltakene utformes som en tilleggstoll på importerte produkter. Artikkel 5 setter opp relativt strenge kriterier for bruken av slik tollbeskyttelse. En viktig begrensing er at bestemmelsene kun gjelder for de landbruksprodukter som tidligere hadde ikke-tollmessig importbeskyttelse (for eksempel sesongmessige mengdebegrensninger), og der etableringen av WTO førte til en overgang til et importvern basert på bundne tollsatser (jf. tariffisering). Landbruksavtales artikkel 5 skiller seg ellers fra de generelle safeguard-bestemmelsene ved at bestemmelsene ikke krever at landet som innfører et safeguard-tiltak, må dokumentere at importpresset skader eller truer med å skade den nasjonale næringsvirksomheten (Lal Das 1999: 235). Under artikkel 5 er det tilstrekkelig at importvolumet går over et bestemt referansenivå eller at importprisene faller under et visst referansenivå.

Følgende betingelser må i første omgang oppfylles hvis WTOs medlemsland skal kunne vurdere å innføre SSG på et landbruksprodukt:

⁵ Se f.eks. kapittel 7 i Dillon (2002) og WTO (2003).

- *Gjennomført tariffisering*: Det aktuelle produktet SSG skal gjelde for, må ha vært underlagt ikke-tollmessig beskyttelse som gjennom Uruguay-runden er blitt konvertert til ekvivalent tollbeskyttelse.
- *Gyldighetsområde for SSG meldt til WTO*: For å kunne bruke SSG, skal WTOs medlemsland ha merket aktuelle produkter «SSG» i sine meldingslister («schedules») til WTO. Pr. 2004 hadde 39 land⁶, inkludert Norge, påkalt seg retten til å bruke SSG på utvalgte produkter (se vedlegg 4).

Det er videre to forhold som legitimt kan begrunne innføring av en SSG:

- *Prisnivå*: Importprisen må ha falt under et fastsatt referansenivå som normalt vil være bestemt av en gjennomsnittlig importpris basert på kostnader, forsikring og frakt, for perioden 1986–88. Hvis referansenivået i utgangspunktet var høyt, er det større sannsynlighet for at faktisk importpris ofte vil falle under nivået og at det dermed er enklere med aktiv bruk av SSG som er i tråd med WTO-reglene. Landbruksavtalen krever at referansenivået kunngjøres offentlig, slik at eksportørene vet hvilket prisnivå de skal forholde seg til for å kunne unngå at importlandet innfører beskyttelsestiltak. Når referansenivået først er kunngjort, står det fast.
- *Importvolum*: SSG kan også innføres hvis importmengden overskrider et bestemt referansenivå. Dette nivået fastsettes på grunnlag av to komponenter. 1) økning i importvolum og 2) endring i det nasjonale forbruket av det aktuelle produktet (i negativ retning, dvs. reduksjon, eller positiv retning, dvs. økning). Den komponenten som er relatert til økning i importmengden, beregnes i henhold til følgende formel:
 - hvis importmengden utgjør 10 prosent eller mindre av det innenlandske forbruket, vil referansenivået som kan utløse en SSG være 125 prosent av den gjennomsnittlige importmengden i de tre foregående år, der data er tilgjengelig;
 - hvis importmengden er over 10 prosent, men ikke utgjør mer enn 30 prosent av det innenlandske forbruket, vil referansenivået som kan utløse en SSG være 110 prosent av den gjennomsnittlige importmengden i de tre foregående år, der data er tilgjengelig;
 - hvis importmengden er over 30 prosent av det innenlandske forbruket, vil referansenivået som kan utløse en SSG være 105 prosent av den gjennomsnittlige importmengden i de tre foregående år, der data er tilgjengelig.

For å kunne fastsette hvilket referansenivå som kan utløse en SSG, ser man med andre ord på en kombinasjon av selve importmengden og den andelen av det nasjonale forbruket importen utgjør. Dess høyere andel av det innenlandske forbruket, dess mindre økning i importmengden er nødvendig for å kunne legitimere innføring av en SSG. Det imidlertid en viktig forutsetning at referansenivået som kan utløse en SSG, *ikke kan være mindre enn 105 prosent* av den gjennomsnittlige importmengden i de tre foregående år, der data er tilgjengelig (jf. landbruksavtalens artikkel 5.4). Endring i innenlandsk forbruk måles ut i fra differensen mellom forbruk i nåværende år (eller det siste året det er tilgjengelig data for) og året før. Bestemmelsene i landbruksavtalens artikkel 5 stiller dermed landene overfor store utfordringer når det gjelder dokumentasjon, både av importdata og forbruksdata.

I henhold til landbruksavtalens artikkel 5 kan SSG kun gjennomføres i form av en tilleggstoll. Det åpnes med andre ord ikke for innføring av mengdemessige begrensninger på importen (jf. kvantitative restriksjoner). Følgende betingelser gjelder for hvordan SSG kan utformes:

⁶ Seks av landene er senere blitt en del av EU-medlemmer. EU foretar en kollektiv rapportering til WTO og vil dermed regnes som kun ett land.

- Utforming av SSG som innføres på grunnlag av importvolum:
 - Tilleggstoll kan innføres når importvolum overstiger referansenivået.
 - Tilleggstollen må ikke overstige en tredjedel av ordinære tollsatser (bindings-tollen).
 - Tilleggstollen opprettholdes kun fram til slutten av det året den er innført.
- Utforming av SSG som innføres på grunnlag av prisnivå:
 - a) Hvis differensen mellom referansenivå og importpris er 10 prosent eller mindre av referansenivået, kan det ikke innføres tilleggstoll.
 - b) Hvis differensen mellom referansenivå og importpris er mer enn 10 prosent, men ikke mer enn 40 prosent, vil tilleggstollen være 30 prosent av den delen av referansenivået som overstiger 10 prosent.
 - c) Hvis differensen mellom referansenivå og importpris er mer enn 40 prosent, men ikke mer enn 60 prosent, vil tilleggstollen være 50 prosent av den delen av referansenivået som overstiger 40 prosent, pluss tilleggstollen som kan innføres i tråd med b)
 - d) Hvis differensen mellom referansenivå og importpris er mer enn 60 prosent, men ikke mer enn 75 prosent, vil tilleggstollen være 70 prosent av den delen av referansenivået som overstiger 60 prosent, pluss tilleggstollen som kan innføres i tråd med c)
 - e) Hvis differensen mellom referansenivå og importpris er mer enn 75 prosent, vil tilleggstollen være 90 prosent av den delen av referansen som overstiger 40 prosent, pluss tilleggstollen som kan innføres i tråd med d).

Det er m.a.o. slik at jo lavere importpris, jo større tilleggstoll er det tillatt å innføre. Jeg skal videre peke på fem andre forhold som regulerer innføringen av en SSG:

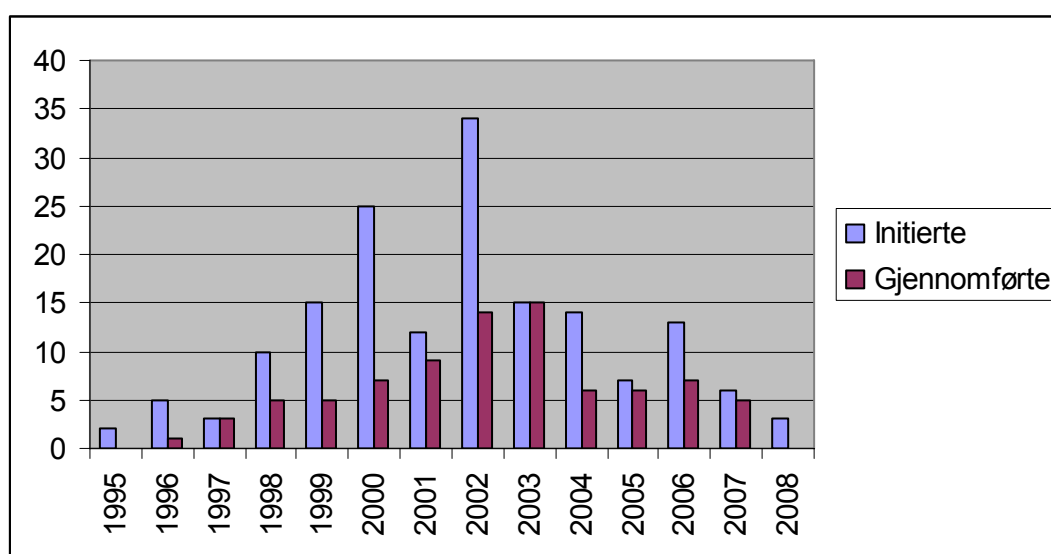
- Når en SSG innføres på grunnlag av endringer i importvolum, skal WTOs landbrukskomité hvis mulig notifiseres i forkant og uansett senest 10 dager etter at tiltaket er innført.
- Når en SSG innføres på grunnlag av endringer i importpris, skal WTOs landbrukskomité notifiseres senest 10 dager etter at tiltaket er innført.
- Hvis importmengden faller, skal WTOs medlemsland så langt som praktisk mulig unngå å innføre SSG på grunnlag av endrede importpriser.
- Et hvert medlemsland i WTO skal gi berørte medlemsland mulighet til å delta i konsultasjoner som gjelder betingelsene for å innføre en SSG.
- Tilleggstoll skal ikke innføres på import som er dekket av de gjeldende muligheter for markedsadgang eller den fastsatte minimumsgrensen som gjelder muligheter for markedsadgang. Importen som skjer i henhold til avtalte nivåer for markedsadgang, inngår likevel i beregningen av det referansenivå for importvolum som brukes til å begrunne en SSG.

Som presentasjonen av landbruksavtalens artikkel 5 over illustrerer, gjelder relativt kompliserte regler for innføring av SSG. Samtidig ser vi at det ikke er fritt fram for et medlemsland i WTO å innføre en SSG, selv om importpriser faller og importmengden øker. WTOs regelverk legger rammer for vurderingen av *om* man kan innføre et beskyttelsestiltak i form av en SSG, hvordan man i så fall skal gå fram, og hvordan selve tiltaket kan utformes. Jeg kommer senere tilbake til hvordan dette regelverket er blitt praktisert innenfor rammen av WTO. Først skal jeg imidlertid se nærmere på *i hvilket omfang* safeguards er innført under WTO-regelverket.

2.3 Bruk av safeguards under WTO-regelverket

2.3.1 Notifisering av generelle safeguards

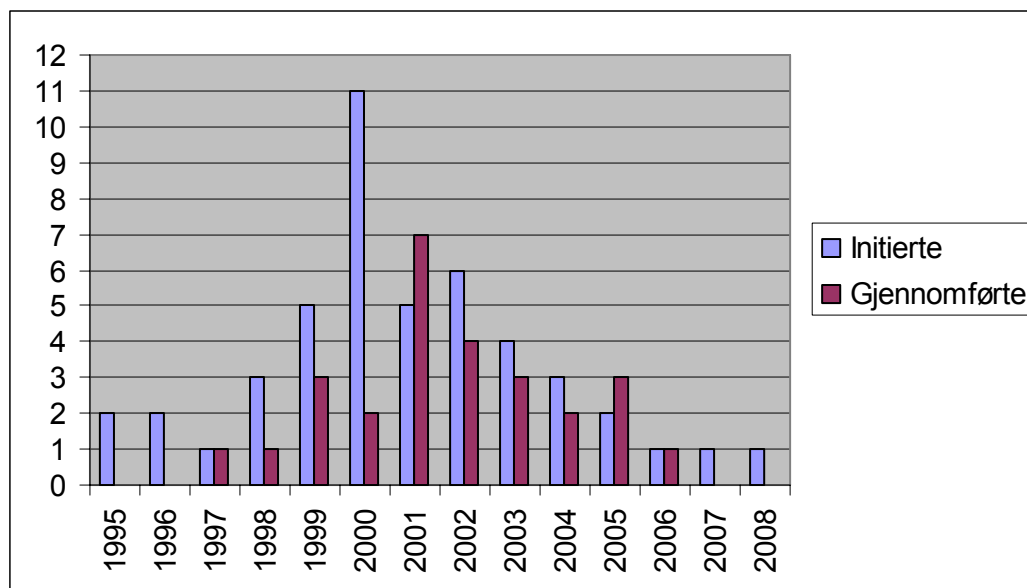
Som jeg senere kommer tilbake til, er det en rekke eksempler på at de generelle safeguard-tiltakene er anvendt på landbruksprodukter. Tvistene på dette området illustrerer også dette (se under). De generelle safeguard-bestemmelsene gjelder alle produkter, og notifiseringene dekker derfor et stort antall produkter og tollinjer. Det er komplisert og tidkrevende å skille ut notifiseringer som gjelder konkrete landbruksprodukter. Jeg skal likevel i det følgende presentere antallet safeguard-tiltak som er notifisert i perioden 29. mars 1995 til 19. juni 2008, og dessuten vise hvordan notifiserte tiltak er fordelt på sektor.⁷ I den aktuelle perioden har 39 land initiert undersøkelser med sikte på å innføre safeguard-tiltak, mens 25 land har notifisert at de faktisk har innført safeguard-tiltak. Norge står ikke på noen av disse listene.



Figur 2.1 Initierte og gjennomførte safeguard-tiltak notifisert til WTO fra mars 1995 til juni 2008

Totalt har WTOs medlemsland i perioden fra mars 1995 til juni 2008 notifisert 164 initierte safeguard-tiltak, dvs. at det er tatt 164 initiativ til å undersøke om det er grunnlag for å gjennomføre et safeguard-tiltak. Det er videre notifisert totalt 83 tilfeller der safeguard-tiltak faktisk er gjennomført. De fem mest aktive landene når det gjelder både å initiere og gjennomføre safeguard-tiltak, er India, Tyrkia, Jordan, Chile og USA. Uland er godt representert på listen over land som benytter seg av generelle safeguards, men også EU, Australia, Korea og flere østeuropeiske land har benyttet seg av denne type beskyttelsestiltak.

⁷ Statistikk over notifiserte safeguard-tiltak er hentet fra WTOs hjemmesider: http://www.wto.org/english/tratop_e/safeg_e/safeg_e.htm#statistics



Figur 2.2 Initierte og gjennomførte safeguard-tiltak på landbrukssektoren notifikert til WTO fra 1995 til juni 2008⁸

Det er notifikert til sammen 47 initierte safeguard-tiltak og 27 gjennomførte safeguard-tiltak som gjelder landbrukssektoren. Dette betyr at ca. 29 prosent av initierte tiltak og 16,5 prosent av gjennomførte safeguard-tiltak skjer i forhold til landbruksprodukter, noe som illustrerer at både de generelle safeguard-bestemmelsene og landbruksavtalens artikkel 5 er relevante når WTOs medlemsland vurderer beskyttelsestiltak i forhold til landbruksprodukter. Landbruksprodukter omfatter her også matvarer generelt.

2.3.2 Notifisering av safeguards på landbruksprodukter: SSG

Når det gjelder notifisering av anvendte SSG til landbrukskomiteen, skiller jeg her mellom SSG innført på grunnlag av importvolum og SSG innført på grunnlag av prisnivå. I tabeller og figurer som følger vises utviklingen over tid mht. totalt notifikerte volumbaserte og prisbaserte SSG, notifikeringer fordelt på land, og notifikeringer fordelt på produktkategorier. Oversikten viser kun notifikeringer fram til 2003 ettersom det ikke foreligger noen fullstendig oversikt fra WTO for senere år.

Tabell 2.1. og tabell 2.2. viser at spesielt USA, EU⁹, Japan og Korea har vært aktive over lengre tid når det gjelder bruk av SSG. I 2002 og 2003 rapporterte også Kinesisk

⁸ Utarbeidet på grunnlag av statistikk over notifikerte safeguard-tiltak som er lagt ut på WTOs hjemmesider (http://www.wto.org/english/tratop_e/safeg_e/safeg_e.htm#statistics). Landbrukssektoren omfatter her kategoriene I – IV slik de er definert i WTOs harmoniserte system for kategorisering av sektorer for statistiske formål (se: http://www.wto.org/english/tratop_e/adp_e/adp_statindex_e.htm): Sector 1: Live animals; animal products; Sector 2: Vegetable products; Sector 3: Animal or vegetable fats and oils and their cleavage products; prepared edible fats; animal or vegetable waxes; Sector 4: Prepared foodstuffs; beverages, spirits and vinegar; tobacco and manufactured tobacco substitutes.

⁹ Tabell 2.1 og 2.2 er utarbeidet på grunnlag av dokumentasjon i WTO (2004). I oversiktene er det verdt å merke seg at tallene for EU gjelder tollinjer der SSG er gjort «operasjonaliserbare» («made operational»), men der reelle SSG ikke nødvendigvis er blitt iverksatt («invoked»). Tallene for EU gir likevel et godt bilde på hvordan EU aktivt tar sikte på å bruke SSG som virkemiddel. Flere detaljer om måten EU notifikiserer SSG på finnes i WTO (2004:1).

Taipei (Taiwan) om et stort antall anvendte SSG. I tillegg kan man merke seg at Polen, Tsjekkia, Slovakia og Ungarn alle har brukt SSG en rekke ganger. Disse landene ble imidlertid fra og med 1. mai 2004 medlemmer av EU. Fra da av har de felles handelspolitikk med EU, noe som innebærer at SSG innføres og notifiseres som fellestiltak som gjelder import til hele EU-området. Det er ellers verdt å merke seg USAs høye andel av prisbaserte SSG. Den høye andelen kan blant annet ses i sammenheng med at USA har et system, der man *automatisk* pålegger en tilleggstoll på den mengden av importerte produkter som faller under det fastsatte referanseprisenivået.

Tabell 2.1 Notifiserte prisbaserte SSG fordelt på land, 1995–2003

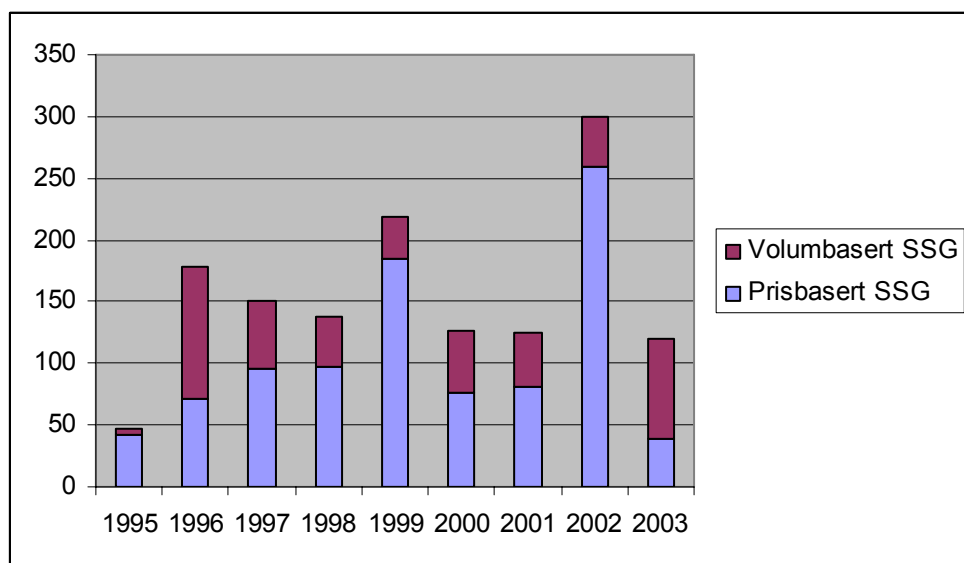
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
EU	12	14	14	12	13	13	17		
Japan	3	1		2	8	4	4	8	13
Korea	3	5	5	5	6	8			
USA	24	49	74	74	35	37	44	51	
Polen		2	3	5	105	7	9	138	14
Ungarn					7	7	7	7	7
Costa Rica					4			3	
Sveits					7				
Kinesisk Taipei								21	5
Barbados								22	
Nicaragua								4	
Filippinene								6	
TOTALT	42	71	96	98	185	76	81	260	39

Tabell 2.2 Notifiserte volumbaserte SSG fordelt på land, 1995–2003

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
EU		47	46	27	27	27	27		
Japan	5	61	5	3	3	7	11	6	7
Korea			2	2	2	13			
USA				6				2	
Polen			1	1	1	4	1		
Slovakia			1						4
Tsjekkia							5	12	8
Kinesisk Taipei								18	62
Filippinene								1	
TOTALT	5	108	55	39	33	51	44	39	81

Figur 2.3 viser en oversikt over det totale antall notifiserte SSG til WTO. Ut i fra figuren er det vanskelig å se noe klart endringsmønster over tid med hensyn til det totale omfanget av WTO-medlemmenes bruk av SSG og fordelingen mellom prisbasert vs. volumbasert SSG. Totalt er det i perioden 1995–2003 foretatt 1403 notifiseringer av SSG til landbrukskomiteen, hvorav 948 av notifiseringene er prisbaserte og 455 er volumbaserte. Samlet er det m.a.o. mest vanlig å bruke prisbasert SSG. Den klare dominansen til prisbaserte SSG i perioden 1995–2003 skyldes i stor grad to land som står for en stor andel av notifiserte prisbaserte SSG: USA, med sitt system med automatiske prisbaserte SSG, og Polen, som i dag er EU-medlem. Ser man bort fra disse

to landenes notifikasjoner, framstår en klart jevnere fordeling mellom prisbaserte og volumbaserte SSG.



Figur 2.3 Totalt antall notifikerte SSG til WTO, 1995–2003¹⁰

Tabell 2.3 Anvendte SSG i perioden 1995–2003 fordelt på produktkategorier¹¹

Produktkategori	WTO-kode ¹²	Prisbasert	Volumbasert	TOTALT
Dyr og dyreprodukter	ME	261	75	336
Frukt og grønnsaker	FV	100	233	333
Meieriprodukter	DA	239	63	302
Sukker og konfekt	SG	135	7	142
Cerealer	CE	78	47	125
Kaffe, te kakao, krydder, annen tilsetning	CO	79	8	87
Andre landbruksprodukter	OA	24	5	29
Oljefrø, fettstoffer, oljer	OI	20	7	27
Landbruksfiber	FI	1	10	11
Drikkevarer og sprit	BV	6	0	6
Egg	EG	4	0	4

Tabell 2.3 viser at dyr og dyreprodukter, frukt og grønnsaker og meieriprodukter utgjør de tre klart største gruppene når det gjelder bruk av SSG. I mange land, spesielt i industrialiserte land som Norge, er dette produksjoner som er sårbare for konkurranse og som derfor i perioder med økt importpress kan ha store beskyttelsesbehov. Det er ellers verdt å merke seg at Norge pr. 2008 kun har brukt SSG én gang: på potetflak i 2006. Dette er ikke kommet med i oversiktene ettersom oversiktene over notifikerte SSG ikke er fullstendige for perioden etter 2003. Vi kommer tilbake til Norges SSG i siste kapittel.

¹⁰ Utarbeidet på grunnlag av dokumentasjon i WTO (2004).

¹¹ Utarbeidet på grunnlag av dokumentasjon i WTO (2004).

¹² Forklaring på kodene WTO bruker i forhold til produktkategorier er gjengitt i vedlegg 5.

WTO har som tidligere nevnt ikke utarbeidet en oppdatert systematisk oversikt over notifikerte SSG etter 2003. Et søk i notifikerte SSG til WTO indikerer likevel at SSG har hatt betydning som importbeskyttende virkemiddel også i senere år. Tabell 2.4 gir en oversikt over noen utvalgte lands notifikerte SSG (volumbaserte og prisbaserte SSG er slått sammen) i perioden 2004–2007.¹³

Tabell 2.4 Notifikerte SSG i perioden 2004–2007 for utvalgte land

	2004	2005	2006	2007
USA	83	64	72	
Japan	12			
Korea	25	11	25	21
Norge			1	

De mest systematiske og fullstendige dataene for anvendelsen av SSG finnes for perioden 1995–2003 (jf. tabellene 2.1 – 2.3, figur 2.3 og vedleggene 6 og 7). Tabell 2.4 indikerer samtidig en aktiv bruk av SSG i WTO også i årene etter 2003. Artikkel 5 i landbruksavtalen har derfor helt fram til dagens WTO-forhandlinger vært et viktig virkemiddel for land som ønsker å beskytte utsatte landbruksprodukter mot import-svingninger. Som oversiktene presentert i dette notatet viser, har særlig i-land vært aktive brukere av SSG.

2.3.3 Tvister vedrørende bruk av SSG og generelle safeguards på landbruksprodukter

Oversikten over tvister som er ført på grunnlag av safeguard-bestemmelsene i GATT artikkel XIX og/eller safeguard-avtalen, viser at landbruksprodukter relativt ofte har vært tema. Tabell 2.5 viser tvister relatert til de generelle safeguard-bestemmelsenenes anvendelse på landbruksprodukter som pr. juni 2008 var registrert på WTOs hjemmesider.

¹³ Tabell 2.4 er utarbeidet på grunnlag av oversikter over notifikasjoner i WTOs database. Problemet med å få gode og fullstendige oversikter over notifikasjoner er at WTOs medlemsland ofte har et etterslep i sine notifikasjoner. Dette forklarer sannsynligvis hvorfor det i tabell 2.4 ikke er data for Korea etter 2004.

Tabell 2.5 Tvister på landbruksområdet relatert til de generelle safeguard-bestemmelsene

Involverte land	Involverte landbruksprodukter	År initiert
Korea vs. EU	Dairy	1997
USA vs. Australia/New Zealand	Lamb	1999
USA vs. EU	Wheat gluten	1999
Chile vs. Argentina	Certain Agricultural Products	2000
Slovakia vs. Polen	Sugar	2001
Chile vs. Columbia	Sugar	2001
Chile vs. Columbia	Schedules Regarding Sugar	2001
Chile vs. Argentina	Mixtures of edible oils	2001
Chile vs. Guatemala	Certain Agricultural Products	2001
Argentina vs. Chile	Preserved peaches	2001
Chile vs. Argentina	Fructose	2002
Chile vs. Argentina	Certain Milk Products ¹⁴	2006
Chile vs. Argentina	Certain Milk Products ¹⁵	2006

Tabell 2.6 illustrerer at til tross for at landene har foretatt et stort antall notifikasjoner av anvendte SSG til landbrukskomiteen, har det vært få tvister med utgangspunkt i artikkel 5 i landbruksavtalen. Kun tre tvister kan identifiseres ut i fra WTOs oversikt (se under).

Tabell 2.6 Tvister på landbruksområdet relatert til SSG under landbruksavtalens artikkel 5

Involverte land	Involverte landbruksprodukter	År
EU vs. Brasil	Poultry	1997
EU vs. Brasil	Chicken cuts	2002
EU vs. Thailand	Chicken cuts	2003

Jeg kommer i neste kapittel tilbake med eksempler på hvordan bruk av safeguards er blitt vurdert under WTO-regelverket gjennom tvisteløsning.

2.4 Safeguards som tema i WTOs Doha-runde

De generelle safeguard-bestemmelsene er ikke gjenstand for forhandlinger i Doha-runden. Dette kan ses på bakgrunn av de innstramninger i regelverket som ble gjort i Uruguay-runden gjennom etablering av en egen safeguard-avtale. I Doha-runden blir det imidlertid forhandlet om landbruksavtalens artikkel 5. I løpet av forhandlingsperioden har det vært oppe flere forslag angående den framtidige statusen til artikkel 5 og dermed til SSG. I løpet av forhandlingene er det fremmet forslag om å begrense sterkt muligheten til å anvende denne bestemmelsen og/eller å fase ut bestemmelsen med sikte på å fjerne den helt (WTO 2008a; WTO 2008b; WTO 2008c). Hvis SSG fjernes, vil det for i-land være kun de generelle safeguard-bestemmelsene som kan komme til anvendelse. Når det gjelder u-land, er det foreslått å innføre en egen safeguard-bestemmelse, den såkalte *Special Safeguard Mechanism* (SSM). I utkastet til modaliteter for landbruksforhandlingene som ble lagt fram i juli 2008, ble det ikke tatt

¹⁴ Provisional safeguards.

¹⁵ Definitive safeguards.

endelig stilling til framtiden til landbruksavtalens artikkel 5 (WTO 2008c). Forslaget la likevel opp til en innstramming. Under avsnittet om SSG ble det foreslått å enten fjerne helt muligheten for i-land til å bruke SSG, alternativt å redusere antall tollinjer, der SSG kan brukes, til 1,5 prosent av alle innmeldte tollinjer. Det ble med andre ord lagt opp til at SSG enten fjernes for i-land eller at SSG eventuelt vil kunne brukes på færre produkter. I forslaget legges det opp til at u-land fortsatt skal kunne bruke SSG, men det ble åpnet for at også de ville få redusert antall produkter SSG kan brukes på (ned til 3 prosent av totalt antall tollinjer). Samtidig ble det på nytt lagt opp til at det skulle innføres en SSM, som kun skulle gjelde for u-land, og at denne i utgangspunktet skulle kunne anvendes på alle produkter. SSM omfatter både prisbaserte og volumbaserte tiltak. I forslaget spesifiseres det at SSM ikke kan anvendes hvis u-landene allerede har innført en SSG eller en generell safeguard på de aktuelle produktene.

Forslaget til modaliteter fra juli 2008 dannet utgangspunkt for forhandlingene under WTOs ministerkonferanse i Geneve i slutten av samme måned. Under disse forhandlingene ble det enighet i G7 (Kina, India, Brasil, USA, Australia, Japan, EU)¹⁶ om at antall tollinjer SSG kunne brukes på skulle kuttes og at SSG skulle fjernes i løpet av syv år. Det oppstod imidlertid sterk uenighet om den konkrete utformingen av SSM. Det var denne uenigheten som ble trukket fram som hovedårsaken til at forhandlingene på ministerkonferansen brøt sammen og at man nok en gang ikke klarte å få på plass et forhandlingsresultat. Hva gikk så uenigheten ut på? Det er i ettertid rapportert om at spesielt to spørsmål vedrørende SSM bidro til forhandlingsbruddet (International Centre for Trade and Sustainable Development 2008; WTO 2008d; WTO 2008e; WTO 2008f). Det ene spørsmålet var hvor stor importøkningen (i volum) skulle være for at SSM kunne anvendes. Dette dreier seg med andre ord om å fastsette kriterier for hva som skal til for å utløse («trigger») en volumbasert SSM. Det andre spørsmålet var om man ved anvendelse av SSM skulle tillate at den samlede tollbeskyttelsen (anvendt toll + tilleggstoll) kan overstige det tollnivået WTO-medlemmene bandt seg til i Uruguay-runden (eller for de som senere er blitt medlemmer, det nivået de bandt seg til ved tiltredelsen i WTO). Flere av rapportene fra ministerkonferansen viser til at spesielt USA stod hardt på under forhandlingene for å begrense u-landene mulighet til å anvende SSM, mens India og Kina var framtreddende på motsatt side. Det ble underveis lagt fram flere kompromissforslag som mulige løsninger på problemet, blant annet et forslag om å ta inn et krav lik det som finnes i den generelle safeguarden, om å påvise at økt import påfører nasjonal industri skade, og et forslag om å gradere tilleggstollen avhengig av størrelsen på importøkningen. Ingen av forslagene ble tatt til følge. Det synes likevel å være bred enighet i WTO om to grunnleggende forhold vedrørende landbrukssafeguarden: For det første at SSG på sikt skal fjernes og at i-landene derfor skal fratas muligheten til å bruke landbrukssafeguarden; for det andre at det skal innføres en landbrukssafeguard som gir u-landene mulighet for å beskytte egen landbruksnæring mot store importøkninger og/eller kraftig fall i priser på importerte landbruksprodukter. Det som gjenstår er å bli enige om tallene. Før en ny WTO-avtale kommer på plass, er det likevel Uruguay-rundens bestemmelser som gjelder, og det er derfor foreløpig ut i fra disse bestemmelsene tvister på landbruksområdet fortsatt føres.

¹⁶ Forhandlingene på ministerkonferansene i WTO organiseres slik at de ulike forhandlingsområdene fordeles på ulike grupper av land som først forsøker å komme til enighet før det eventuelle resultatet så bringes videre til de resterende WTO-medlemmene. Forhandlingene om SSM på WTOs ministerkonferanse i juli 2008 stoppet opp i den opprinnelige gruppen på 30 land som først skulle diskutere SSM. Dermed fikk en mindre gruppe på syv land (G7) oppgaven med å forsøke å løse dette spørsmålet, men altså uten å lykkes.

2.5 Oppsummering av WTO og safeguards på landbruksprodukter

Safeguards er et av de få områder der WTO-regelverket tillater at medlemmene innfører tilleggstoll på importerte produkter med beskyttelse av hjemlig industri og næring som begrunnelse. Som oversikten i dette kapittelet viser, foregår det en aktiv bruk av safeguards i internasjonal handel, både generelle safeguards og spesifikke safeguards for landbruk (SSG). Det er ellers verdt å merke seg at det kun er 39 land som har forbeholdt seg retten til å bruke SSG og at SSG kun gjelder for et innmeldt utvalg av tollinjer. Dette kan bidra til å forklare hvorfor også de generelle safeguards blir hyppig brukt på landbruksprodukter. Poenget er at mange lands landbruksproduksjoner er sårbare for det konkurransepress som følger av store importøkninger. Sårbarheten kan blant annet knyttes til at store deler av landbrukssektoren har vært unntatt handelsliberalisering i mange år og at mange landbruksproduksjoner derfor har opplevd stor grad av skjerming over lengre tid. I en slik situasjon vil safeguards for mange være et viktig virkemiddel for å unngå eller i det minste redusere, de skader en rask økende og kraftig import kan påføre nasjonal industri og næring. Dermed blir det også sannsynlig at det vil oppstå tvister omkring legaliteten ved innførte safeguards. Jeg skal se nærmere på et utvalg av disse i neste kapittel.

3 Case-studier: WTO-tvister og eksempler på bruk av safeguards på landbruksområdet

3.1 Innledning

I dette kapitlet skal jeg gi en kort presentasjon av to tvister i WTO som begge handler om anvendelse av safeguards på landbruksprodukter. Den ene tvisten er relatert til WTOs generelle safeguard-bestemmelser, og den andre tvister berører landbruksavtalens artikkel 5. Hensikten med presentasjonen er å vise hvordan WTO-regelverket faktisk praktiseres på landbruksområdet og hvilken betydning regelverket på safeguards kan ha i konkrete tilfeller når beskyttelsestiltak innføres.

3.2 Eksempler på tvister innenfor rammen av WTO om bruk av safeguards på landbruksområdet

3.2.1 Case 1: Chiles bruk av generelle safeguards på landbruksprodukter

Argentina klagde i 2000 Chile inn for WTOs tvisteløsningsordning med utgangspunkt i to separate forhold (WTO 2002): 1) Chiles såkalte «Price Band System» for diverse landbruksprodukter og 2) Chiles iverksettelse av safeguard-tiltak på import av hvete, hvetemel og spiselige vegetabiliske oljer.¹⁷ Tiltaket bestod av en tilleggstoll på de aktuelle produktene. Chile hadde allerede fjernet safeguard-tiltakene da Argentina ba det oppnevnte WTO-panelet om å vurdere tiltakene rettslig. Argentina fikk likevel gjennomslag for at Panelet i ettertid skulle vurdere tiltakenes legalitet under WTOs safeguard-bestemmelser.

¹⁷ «Wheat, wheat flour and edible vegetable oils».

Argentina hevdet at Chiles safeguard-tiltak var i strid med GATT artikkel XIX og artiklene 2, 3, 4, 5, 6 og 12 i WTOs safeguard-avtale. Chile avviste alle påstander om brudd på safeguard-bestemmelsene. Panelet foretok en omfattende gjennomgang og vurdering av Chiles tiltak. Tiltakene berørte en rekke av kjerneområdene i WTOs safeguard-bestemmelser. Jeg skal i det følgende redegjøre for noen helt sentrale punkter i Panelets vurderinger.

- *Safeguard-avtalens artikkel 3.1: Spørsmålet om chilenske myndigheter hadde publisert en undersøkelsesrapport med de funn og begrunnede konklusjoner som lå til grunn for safeguard-tiltakene.*

Chile hadde formidlet resultatene av undersøkelsene til berørte parter og dessuten lagt til rette for at de som ønsket det kunne få tilgang til undersøkelsene ved å ta kontakt med biblioteket til Chiles sentralbank. WTO-panelet mente at det å publisere undersøkelsene innebærer noe mer enn å gjøre undersøkelsene offentlig tilgjengelig. Ifølge Panelet betyr publisering at man gjør noe offentlig tilgjengelig gjennom et passende medium («appropriate medium»), noe Chile ikke hadde gjort i dette tilfellet. Panelet konkluderte derfor med at Chile hadde brutt safeguard-avtalens artikkel 3.1.

- *GATT artikkel XIX:1(a) og safeguard-avtalens artikkel 3.1: Spørsmålet om å dokumentere importpress som «uforutsett hendelse»*

Panelet viste her til at Chile ikke hadde diskutert eller gitt en forklaring på hvorfor de rapporterte store og raske fall i internasjonale priser kunne betraktes som «uforutsette hendelser». Panelet mente disse manglene utgjorde et brudd på safeguard-avtalens artikkel 3.1. Chile ga i ettertid en forklaring på hvorfor fallet i de internasjonale prisene utgjorde uforutsette hendelser, men Panelet avviste at en slik *ex post facto* forklaring kunne kompensere for at spørsmålet ikke var blitt diskutert i den opprinnelige undersøkelsesrapporten. Panelet viste videre til at safeguard-tiltakene ikke ga noe ekstra beskyttelse for de aktuelle produktene utover den beskyttelsen Chiles «Price Band System» hadde gitt siden 1983. Chile hadde derfor over lang tid hatt informasjon om hvor utsatt den chilenske næringen var i forhold til importkonkurranse. Panelet mente derfor det var vanskelig å se at safeguard-tiltakene ble iverksatt på grunnlag av hendelser som ikke Chile hadde kunnet forutse allerede på slutten av Uruguay-runden, da de nye WTO-reglene begynte å komme på plass. Panelet konkluderte derfor med at Chile hadde brutt GATT artikkel XIX:1(a) gjennom manglende dokumentasjon på at økt importpress skjedde som følge av uforutsette hendelser. Panelet konkluderte videre med at Chile hadde brutt safeguard-avtalens artikkel 3.1 gjennom manglende presentasjon av funn og begrunnede konklusjoner omkring dette spørsmålet i undersøkelsesrapporten.

- *GATT artikkel XIX:1(a) og safeguard-avtalens artikler 2.1, 4.1(a) og 4.2(c): Spørsmålet om definisjonen av samme type eller direkte konkurrerende produkter som trues av eller utsettes for alvorlig skade*

Panelet viste til at Chile kun implisitt la til grunn at de importerte hveteproduktene var av samme type produkt eller konkurrerte direkte med de aktuelle chilenske hveteproduktene. Panelet viste videre til at den chilenske undersøkelsesrapporten manglet en begrunnet konklusjon på dette punkt. Tilsvarende manglende begrunnelser gjaldt for spiselige vegetabiliske oljer. Chile hadde heller ikke oppfylt kravet om å identifisere den relevante nasjonale industrien som var berørt av importkonkurransen. Panelet konkluderte derfor

med at Chile hadde brutt GATT artikkel XIX:1(a) og safeguard-avtalens artikler 2 og 4.

- *GATT artikkel XIX:1(a) og safeguard-avtalens artikler 2.1 og 4.2(a): Spørsmålet om å dokumentere importøkning*

Panelet fant en rekke og klare mangler i forhold til Chiles dokumentasjon av importøkning for alle de involverte produktene. Panelet viste videre til at det kreves dokumentasjon for *reelle* importøkninger, og at det ikke er tilstrekkelig å basere vurderingene på hypotetiske importøkninger eller antatte trusler om importøkning. Chile hadde dessuten ikke oppfylt kravet om å vurdere importfluktuasjoner i sammenheng med endringer i den innenlandske produksjonen. Panelet konkluderte med at Chile hadde brutt GATT artikkel XIX:1(a) og safeguard-avtalens artikler 2.1 og 4.2(a).

- *GATT artikkel XIX:1(a) og safeguard-avtalens artikler 4.1(a), 4.1(b) og 4.2(a): Spørsmålet om å dokumentere alvorlig skade på nasjonal industri og vurdering av alle relevante faktorer*

Panelet viste til at Chile i sin undersøkelsesrapport ikke hadde presentert de data påstandene om skade på nasjonal industri var basert på, og at det i rapporten heller ikke var vist til noen relevant og spesifisert tidsperiode der data skulle vært undersøkt. Panelet mente derfor at det manglet tidsaktuelle og relevante data som vurderingen av skade på nasjonal industri, kunne vært basert på. Chile hevdet at hvis det oppstår en situasjon der tilleggsbeskyttelsen som følger av safeguard-tiltakene forsvinner, så vil det skje en importøkning som kan skade nasjonal industri. Panelet mente at denne type kontrafaktisk analyse ikke kan rettferdiggjøre en iverksettelse av safeguard-tiltak. I forbindelse med kravet om at alle relevante faktorer skal vurderes i forbindelse med vurdering av alvorlig skade eller trussel om alvorlig skade, framhevet Chile problemet med at det på flere områder var mangel på tilgjengelig informasjon. Panelet avviste at manglende informasjon kunne rettferdiggjøre at Chile ikke hadde tatt alle relevante faktorer i betraktning, ikke minst fordi de undersøkende chilenske myndigheter tilsynelatende hadde vært tilfreds med den tilgjengelige informasjonen da undersøkelsene ble gjennomført og derfor ikke hadde tatt initiativ til å gjennomføre ytterligere undersøkelser. Panelet konkluderte dermed med at Chile ikke hadde påvist at det fantes noen trussel om alvorlig skade på nasjonal industri og at Chile derfor hadde brutt GATT artikkel XIX:1(a) og safeguard-avtalens artikler 4.1(a), 4.1(b) og 4.2(a).

- *Safeguard-avtalens artikler 2.1 og 4.2(b): Spørsmålet om å dokumentere årsakssammenheng mellom importpress og alvorlig skade på nasjonal industri*

Ettersom Panelet allerede hadde påvist at Chile verken hadde oppfylt kravet om å dokumentere importøkning eller kravet om å dokumentere skade eller trussel om skade på nasjonal industri, var det gitt at Chile heller ikke hadde påvist en årsakssammenheng mellom importpress og skade. Panelet kommenterte likevel at det i undersøkelsesrapporten fra Chile manglet resonnementer omkring effekter av økt importpress og at Chile i liten grad hadde reflektert omkring hvilke momenter som kunne sannsynliggjøre at det var en sammenheng mellom importøkningen og eventuelle skader på nasjonal industri. Panelet konkluderte med at Chile hadde brutt safeguard-avtalens artikler 2.1 og 4.2(b).

WTO-panelet vurderte også enkelte andre spørsmål i denne tvisten uten at jeg skal gå nærmere inn på disse her. Som gjennomgangen over illustrerer, tapte Chile på alle sentrale punkter, og safeguard-tiltakene ble derfor vurdert til å være i strid med en lang rekke av WTOs safeguard-bestemmelser: GATT artikkel XIX:1(a) og safeguard-avtalens artikler 2, 2.1, 3.1, 4, 4.1(a), 4.1.(b), 4.2(a), 4.2(b), 5.1. Tvisten illustrerer hvor strenge krav WTO stiller til iverksettelse av generelle safeguards, og hvor vanskelig det kan være for et medlemsland å oppfylle alle krav til bevisførsel og dokumentasjon. Det synes å skulle mye til for å få støtte fra WTO om at et safeguard-tiltak er legalt under WTO-regelverket.

3.2.2 Case 2: EUs bruk av Special Agricultural Safeguard (SSG) på kyllingprodukter

I 1997 brakte Brasil en sak inn for tvisteløsning i WTO som handlet om EUs håndtering av tollkvoter for importerte frosne kyllingprodukter (WTO 1998b, 1998c). Tvisten berørte ulike deler av WTOs regelverk: en rekke GATT-bestemmelser, Import-lisensieringsavtalen og landbruksavtalens artikler 4 og 5. Her skal jeg kun berøre den delen av tvisten som var relatert til safeguard-bestemmelsene i landbruksavtalens artikkel 5. Utgangspunktet var at EU i sine meldingslister til WTO hadde reservert seg retten til å innføre SSG på import av frosne kyllingprodukter *utenfor* tollkvotene. Da EU senere iverksatte SSG på disse produktene, hevdet Brasil at måten dette var gjort på, var i strid med landbruksavtalens artikkel 5 (WTO 2003). To spørsmål stod særlig sentralt i tvisten mellom EU og Brasil da saken ble håndtert av det oppnevnte WTO-panelet:

- *Krever artikkel 5 at den som innfører SSG må påvise at importpresset som følger av lav importpris eller økt importvolum, skader det nasjonale markedet?*
 - Brasil hevdet at bestemmelsene i artikkel 5.1 (b) var brutt fordi EU ikke hadde undersøkt nærmere hvordan økt importpress kunne skade EUs marked.
 - EU hevdet at det ikke fantes noen krav i artikkel 5 om å påvise skade på markedet utover det som følger av at importprisen går under et bestemt referansenivå eller volummengden over et bestemt referansenivå.
- *Hvordan skal man i tråd med artikkel 5 gå fram for å kalkulere importprisen som kan utløse en SSG?*
 - Brasil hevdet at EU hadde brukt feil grunnlag for å kalkulere importprisen som kan utløse en SSG. Brasil mente videre at denne importprisen skulle beregnes på grunnlag av selve importprisen ved grensen + tollavgifter.
 - EU mente at ordlyden i artikkel 5.1 tilsier at det er importprisen ved grensen, før toll, som skal anvendes.

Brasil fikk ikke medhold av WTO-panelet i det første spørsmålet. Panelet fastslo at det i forbindelse med innføring av SSG, ikke er nødvendig å foreta separate undersøkelser av påført skade på det nasjonale markedet. Det er tilstrekkelig at man følger de krav som gjelder om at importpris må falle under et fastsatt referansenivå eller at importvolumet går over et fastsatt referansenivå. Brasil fikk derimot støtte av WTO-panelet om at importprisen som danner utgangspunkt for å anvende SSG, skal beregnes ut i fra selve importprisen + tollavgifter.

Saken ble anket til WTOs ankeorgan som på viktige punkter avviste Panelets konklusjoner. Ankeorganet viste til at valget mellom å anvende importpris før toll eller å anvende importpris + tollavgifter, ikke vil ha praktiske konsekvenser hvis begge disse prisene faller under det fastsatte referansenivået. I så fall vil SSG kunne iverksettes uavhengig av hvilken definisjon av pris som ligger til grunn. Det vil heller ikke ha noen

praktiske konsekvenser hvis begge prisene ligger over referansenivået. I så fall vil det ikke i noe tilfelle være tillatt å iverksette SSG. Problemet oppstår hvis referansenivået ligger over importprisen, men samtidig under importpris + tollavgift. Dette kan illustreres gjennom følgende eksempel:

- Importpris + tollavgifter = 1200 kroner
- Prisenivå som kan utløse en SSG = 1000 kroner
- Importpris før toll = 800 kroner

I denne situasjonen vil måten importpris er beregnet på være avgjørende for om man har anledning til å innføre SSG. Brukes kun selve importprisen (kr 800) som grunnlag, vil prisen ligge under referansenivået (kr 1000), og SSG kan dermed iverksettes. Det var denne metoden EU brukte. Anvendes den metoden Panelet konkluderte med var den riktige, det vil si at grunnlaget er importpris + tollavgifter, vil prisen ligge over referansenivået. Det vil dermed ikke være anledning til å iverksette SSG. I tvisten mellom Brasil og EU ble Panelets konklusjon på dette punkt reversert av Ankeorganet. Ankeorganet konkluderte med at EU hadde handlet i tråd med landbruksavtalens artikkel 5.1 (b) ved å bruke importpris før toll som grunnlag for beregning av prisenivå. Det ble ikke gjort endringer i forhold til Panelets konklusjon om at det ved iverksetting av SSG, ikke er nødvendig med separat dokumentasjon på om importpress skader det nasjonale markedet.

3.3 Oppsummerende vurdering

Den styrkede tvisteløsningsmekanismen i WTO som ble innført i 1995, har ført til at WTO-medlemmene må regne med at handelstiltak som innføres for å beskytte nasjonal industri, kan bli gjenstand for grundig rettslig vurdering. Når et WTO-medlem innfører et beskyttelsestiltak som begrenser importen, vil et hvilket som helst WTO-medlem kunne kreve å få dette rettslig vurdert gjennom tvisteløsningsordningen. Når et oppnevnt Panel og eventuelt Ankeorganet vurderer om et nasjonalt beskyttelsestiltak er legalt under WTO-regelverket, stilles WTO-medlemmene overfor store krav til dokumentasjon og bevisførsel. Kravene er særlig store ved innføring av generelle safeguards, der det blant annet kreves dokumentasjon på påført skade på nasjonal industri og årsakssammenheng mellom importøkning og skade. Tilsvarende strenge krav gjelder ikke for SSG, men også iverksettelse av SSG skjer innenfor klare rettslige begrensninger. Tvisten mellom EU og Brasil om EUs bruk av SSG på kyllingprodukter illustrerer hvordan WTOs rettslige organer kan bidra til å avklare hvilke begrensninger som gjelder. I dette tilfellet skjedde det en avklaring av hvordan importprisen som danner grunnlag for å utløse en SSG, skal beregnes. Det å studere tvisteløsning i WTO er på denne måten en viktig innfallspori til å forstå hvilke konsekvenser WTO-regelverket kan ha i praksis.

4 Konklusjoner og avsluttende kommentarer

4.1 Innledning

Jeg skal i dette siste kapittelet gi en kort oppsummering av den betydning bruken av safeguards kan ha i internasjonal handel, spesielt da med tanke på hvordan regelverket på dette området er blitt utviklet og praktisert siden Uruguay-runden. Jeg skal også relatere bruken av safeguards til situasjonen i Norge.

4.2 Kort oppsummering av den betydning safeguards kan spille i internasjonal handel med landbruksprodukter

Safeguards er blitt beskrevet som et av de viktigste virkemidlene som fortsatt er tillatt brukt under WTO-regelverket, for å beskytte industri og næring mot importpress som følger av handelsliberaliseringen. Over tid har det likevel skjedd en kraftig innstramning av regelverket på dette området, spesielt med hensyn til i-landenes bruk av safeguard. Innstramningen av regelverket har vært spesielt tydelig for bruken av generelle safeguards. WTOs safeguard-avtale har bestemmelser som gjør at det skal mye til for å kunne innføre safeguard-tiltak som er legitime under regelverket. Spillerommet er fortsatt større når det gjelder bruken av safeguard under landbruksavtalen, men også der ser det ut til at regelverket strammes inn gjennom den pågående Doha-runden.

Det kan derfor se ut til at potensialet for å anvende safeguard blir mindre i framtiden, blant annet ved at det gis anledning til å anvende SSG på færre tollinjer enn tidligere. Safeguard vil likevel bestå som et virkemiddel som potensielt kan brukes til midlertidig beskyttelse av nasjonal produksjon i situasjoner med importpress. For det første består muligheten til å bruke generelle safeguards. For det andre, selv om Doha-forhandlingene fører til at SSG kan brukes på færre tollinjer, så vil landene fortsatt kunne velge ut produkter med særlig stort beskyttelsesbehov, der anvendelsen av SSG kan ha stor betydning.

4.3 Relevansen av safeguards for Norge

I 1988, under Uruguay-runden, meldte Norge inn at SSG kunne brukes på 49 prosent av tollinjene på landbruksområdet (WTO 2008). Tabell 4.1 gir en oversikt over antallet tollinjer fordelt på produktkategorier, der Norge potensielt kan benytte SSG. Oversikten er basert på det Norge har meldt inn til WTO.

Tabell 4.1 Antall tollinjer fordelt på produktkategorier, der Norge kan bruke SSG¹⁸

Produktkategori	WTO-kode	Antall tollinjer
Frukt og grønnsaker	<i>FV</i>	168
Oljefrø, fettstoffer, oljer	<i>OI</i>	93
Dyr og dyreprodukter	<i>ME</i>	84
Cerealer	<i>CE</i>	81
Andre landbruksprodukter	<i>OA</i>	61
Kaffe, te kakao, krydder, annen tilsetning	<i>CO</i>	34
Meieriprodukter	<i>DA</i>	24
Sukker og konfekt	<i>SG</i>	22
Drikkevarer og sprit	<i>BV</i>	8
Egg	<i>EG</i>	6

Tabell 4.1 illustrerer at Norge har hatt et stort potensial for å benytte SSG, hvis importpresset som følge av lave importpriser eller stor importmengde skulle true utsatte norske produksjoner. Fram til 2008 har likevel Norge kun benyttet seg av safeguard-tiltak en gang. Norske myndigheter ved Statens landbruksforvaltning innførte 5. april 2006 beskyttelsestoll på import av potetflak med utgangspunkt i WTOs landbruksavtales artikkel 5. Bakgrunnen for vedtaket var en økning i importvolumet på over 6000 prosent fra 2004 til 2005. Dette var et midlertidig tiltak som man anså ville legge til rette for at aktører i matindustrien ville etterspørre mer norske poteter i sine bearbeidede potetprodukter. Det er samtidig verdt å merke seg hvordan eksempelet illustrerer den dobbelteffekten slike beskyttelsestiltak kan ha. I eksempelet over vil bruken av safeguards på den ene siden kunne beskytte norsk potetindustri. På den andre siden vil en tilleggstoll på import av potetflak kunne føre til økte kostnader for den delen av norsk næringsmiddelindustri som benytter potetflak som innsatsfaktor i sin matproduksjon. Dilemmaet kan minne om situasjonen for noen år siden da amerikanske myndigheter innførte safeguard på import av stål for å beskytte amerikansk stålindustri. Problemet var at dette førte til økte stålpriser, noe som førte til økt kostnadspress for amerikansk bilindustri som er avhengig av importert stål i sin produksjon. Bilindustrien la derfor press på myndighetene for at safeguarden skulle fjernes, noe den etter kort tid ble.

Safeguard-bestemmelsene er dermed relevante for norsk landbruk og industri og for norske myndigheter, ettersom bruk av safeguards *kan* være relevant for en rekke norske landbruksprodukter i en situasjon der importpresset øker. Dette er ikke minst viktig ettersom det må forventes at en eventuell ny WTO-avtale på landbruk vil føre til økt importpress. Som eksemplene over illustrerer, vil det likevel være viktig å foreta en totalvurdering av mulige konsekvenser for industri og næring når innføring av safeguards skal vurderes, ettersom beskyttelsestiltak har ringvirkninger utover det konkrete produktet beskyttelsen er rettet mot.

¹⁸ Utarbeidet på grunnlag av dokumentasjon i WTO (2004).

4.4 Avsluttende merknader: betydningen av WTOs safeguard-regler og potensialet for å bruke safeguards i framtiden

Dette notatet har presentert WTOs safeguard-bestemmelser og relevansen av disse for landbruksområdet. Videre har notatet gitt illustrasjoner på hvilket omfang safeguards har vært brukt i WTO og i hvilken grad safeguard-tiltak har vært tema i WTO-tvister. Formålet har vært å gi et bedre grunnlag for å kunne vurdere hvor anvendelige WTOs safeguard-bestemmelser er når det gjelder å beskytte nasjonal landbruksproduksjon, og å vurdere hvilke muligheter og begrensninger som knytter seg til disse bestemmelsene. Notatet viser at det skjer en omfattende bruk av safeguards internasjonalt. Et stort antall land anvender både generelle safeguards og SSG i situasjoner der nasjonal landbruksproduksjon trues av økt importpress. Både etableringen av Uruguay-rundens safeguard-avtale og vurderinger som senere er gjort gjennom WTOs tvisteløsning, viser at det er strenge kriterier for innføring av generelle safeguards og at det dermed er vanskelig, spesielt for i-land, å gjennomføre slike beskyttelsestiltak i tråd med WTO-regelverket. Regelverket på dette området krever blant annet at landene må bevise at importøkning utgjør en alvorlig skade eller trussel om skade på nasjonal industri, og at landene må dokumentere en årsakssammenheng mellom importøkningen og denne skaden. I praksis vil mange land ha problemer med å oppfylle disse kravene. Generelle safeguards er likevel tilgjengelige virkemidler som WTO-medlemmene kan ta i bruk i unntakssituasjoner der det foreligger en reell trussel om at en markert importøkning kan skade nasjonal industri. I og med at det ikke forhandles om de generelle safeguard-reglene, vil dette regelverket bestå i mange år framover.

Landbruksavtalens artikkel 5 (jf. SSG) er mer fleksibel og åpner for mer utstrakt bruk av beskyttelsestiltak. USAs system med prisbaserte SSG, der utvalgte produkter automatisk pålegges en tilleggstoll når importprisnivået faller under referansenivået, illustrerer hvordan SSG kan brukes på en offensiv måte for å beskytte nasjonal produksjon. Under dagens avtaleverk skiller derfor SSG seg ut som et spesielt anvendelig virkemiddel WTO-medlemmene kan brukes for å beskytte utsatte produkter. Det er samtidig usikkert hvor anvendelig SSG vil bli under en eventuell framforhandlet ny landbruksavtale i Doha-runden.

I løpet av forhandlingene er det lagt fram flere forslag knyttet til SSG. I utkast til modaliteter for landbruk, som ble lagt fram i 2006, var det inne en formulering som åpnet for at SSG skulle fjernes helt for i-land i løpet av en overgangsperiode, eventuelt at antall tollinjer SSG kunne brukes på skulle reduseres med en ikke-spesifisert prosentsats (WTO 2006). I utkast til modaliteter som ble lagt fram i 2007, ble to forslag lagt fram. Det ene gikk ut på at SSG skulle fjernes helt for i-land etter at implementeringsperioden for en eventuell ny avtale var utløpt. I dette forslaget lå det også inne at i-landene i starten på implementeringsperioden skulle redusere antall tollinjer SSG kunne brukes på med minst 50 prosent, og at det skulle gjøres tilsvarende årlige reduksjoner i implementeringsperioden (WTO 2007). Det andre forslaget knyttet til SSG i utkast til modaliteter i 2007, var at i-landene skulle få anledning til fortsatt å anvende SSG for et antall tollinjer tilsvarende det de hadde krav på under bestemmelsene knyttet til sensitive produkter (ibid.). Det lå i den forbindelse samtidig inne et forslag om å stramme inn bestemmelsene knyttet til det nivå (både i forhold til pris og volum) som kunne utløse bruk av SSG og størrelsen på beskyttelsestollen som kunne iverksettes under SSG-reglene.

Utviklingen i forhandlingene viser dermed at det er stor sannsynlighet for at SSG, hvis den i det hele tatt overlever, vil bli anvendelig for færre antall produkter enn det som har vært tilfelle fram til nå. Det er samtidig verdt å merke seg at utviklingen i WTO-forhandlingene i 2008 tyder på at SSG med all sannsynlighet vil bli fjernet på

sikt. I samtaler med både norske representanter i WTO-forhandlingene og andre lands forhandlingsdelegasjoner, er hovedinntrykket at SSG pr. 2008 er en «tapt sak» i WTO-forhandlingene, dvs. at det i en ny landbruksavtale sannsynligvis vil være regler som tilsier at i-land på sikt fratas muligheten til anvende SSG for å beskytte nasjonale landbruksprodukter mot import.¹⁹ Selv om WTOs ministerkonferanse i juli 2008 endte med forhandlingsbrudd, kom det fram bred enighet om at en endelig ny WTO-avtale burde inneholde bestemmelser som fjerner SSG etter en overgangsperiode, samtidig som det innføres en egen landbrukssafeguard (SSM), som kun gjelder for u-land. Uenigheten dreide seg om utformingen av SSM, ikke om spørsmålet om SSG skulle bevares eller ikke. Fram til en ny WTO-avtale er på plass – og det er i 2008 stor usikkerhet knyttet til spørsmålet om *når* eventuelt dette skjer – vil likevel SSG kunne anvendes av alle WTO-medlemmer i tråd med Uruguay-avtalens bestemmelser. I og med at det er usikkerhet knyttet til de videre WTO-forhandlingene, kan det dessuten ikke utelukkes helt at bevaring av SSG kan komme på dagsorden igjen. I så fall kan det bli aktuelt å gå tilbake til tidligere forslag, for eksempel å begrense anvendelsen av SSG til et antall tollinjer tilsvarende det som gjelder for sensitive produkter. Spørsmålet er om det i de videre forhandlingene vil oppstå et mulighetsrom – et «windows opportunities» – som gjør at interesserte land kan fremme forslag om å beholde en (revidert) SSG i landbruksavtalen.

I påvente av et forhandlingsresultat kan uansett både SSG og generelle safeguards benyttes av både i-land og u-land. På sikt er det likevel sannsynlig at i-land retter større fokus mot generelle safeguards i situasjoner, der de ser behov for å beskytte nasjonale landbruksprodukter mot importøkninger. For land som ønsker å beskytte nasjonalt landbruk mot kraftige importsvingninger, er det derfor sannsynlig at WTOs generelle safeguard-regler, dvs. GATT artikkel XIX og safeguard-avtale, blir stadig viktigere.

¹⁹ Jf. møter med norske myndigheter i mai/juni og august/september 2008 og intervjuer med Canadas og Brasils faste delegasjoner til WTO i september 2008.

Referanser

- Dillon, Sara (2002): *International Trade and Economic Law and the European Union*. Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing.
- Hallaert, Jean-Jaques (2005): *Special Agricultural Safeguards: Virtual Benefits and Real Costs – Lessons for the Doha Round*. IMF Working Paper WP/05/131.
- Hermansen, Olav og Frode Veggeland (2004): «Urettmessige konkurransevilkår: Om subsidier, dumping og beskyttelsestiltak», del 8 i serien «Håndtering av handelshindre», *Eksport Aktuelt*, Nr. 10, 2004 (<http://www.eksportaktuelt.no>).
- International Centre for Trade and Sustainable Development (2008): *Bridges Weekly Trade News Digest*, Vol. 12, No. 27, 7. August 2008.
- Lal Das, Bhagirath (1999): *The World Trade Organisation. A Guide to the Framework for International Trade*. Third World Network: Penang, Malaysia.
- Van den Bossche, Peter (2008): *The Law and Policy of the World Trade Organization. Text, Cases and Materials*. Cambridge University Press.
- Veggeland, Frode (2004): *WTO, «safeguards» og eksport av laks til EU*. NILF Notat 2004–15. Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning.
- WTO: homepage: <http://www.wto.org/>
- WTO (1998a): *The World Trade Organization: A Training Package*. Geneva: World Trade Organization.
- WTO (1998b): *European Communities – Measures Affecting the Importation of Certain Poultry Products*. Report of the Panel. WT/DS69/R
- WTO (1998c): *European Communities – Measures Affecting the Importation of Certain Poultry Products*. Report of the Appellate Body. WT/DS69/AB/R
- WTO (2002): *Chile – Price Band System and Safeguard Measures Relating to Certain Agricultural Products*. Report of the Panel. WT/DS207/R
- WTO (2003): *Guide to WTO Law and Practice, Vol.1 & 2*. Geneva: World Trade Organization.
- WTO Secretariat (1999): *Guide to the Uruguay Round Agreements*. Hague, London & Boston: Kluwer Law International & World Trade organization.
- WTO (2004): *Special agricultural safeguard*. Note by the Secretariat. Committee on Agriculture, 20 December 2004. Document: TN/AG/S/12
- WTO (2006): *Draft possible modalities on agriculture*. Committee on Agriculture, Special Session, 12 July 2006. Document: TN/AG/W/3
- WTO (2007): *Revised draft modalities for agriculture*. Committee on Agriculture, Special Session, 1 August 2007. Document: TN/AG/W/4 and Corr.1
- WTO (2008a): *Revised draft modalities for agriculture*. Committee on Agriculture, Special Session, 19 May 2008. Document: TN/AG/W/4/Rev.1
- WTO (2008b): *Revised draft modalities for agriculture*. Committee on Agriculture, Special Session, 19 May 2008. Document: TN/AG/W/4/Rev.2
- WTO (2008c): *Revised draft modalities for agriculture*. Committee on Agriculture, Special Session, 10 July 2008. Document: TN/AG/W/4/Rev.3
- WTO (2008d): *Report to the Trade Negotiations Committee by the Chairman of the Special Session of the Committee on Agriculture, Ambassador Crawford Falconer*. Committee on Agriculture, Special Session, 11 August 2008. Document: JOB (08)/95

- WTO (2008e): *An Unofficial Guide to Agricultural Safeguards*. WTO Secretariat, 5 August 2008.
- WTO (2008f): Tale holdt av DG Pascal Lamy på konferansen «Global Partnership for Development», New Dehli, 13. august 2008. Lastet ned fra WTOs hjemmesider: http://www.wto.org/english/news_e/sppl_e/sppl98_e.htm.

Vedlegg 1: WTOs landbruksavtales artikkel 5: Special Safeguard Provisions

Article 5

Special Safeguard Provisions

1. Notwithstanding the provisions of paragraph 1(b) of Article II of GATT 1994, any Member may take recourse to the provisions of paragraphs 4 and 5 below in connection with the importation of an agricultural product, in respect of which measures referred to in paragraph 2 of Article 4 of this Agreement have been converted into an ordinary customs duty and which is designated in its Schedule with the symbol "SSG" as being the subject of a concession in respect of which the provisions of this Article may be invoked, if:

- (a) the volume of imports of that product entering the customs territory of the Member granting the concession during any year exceeds a trigger level which relates to the existing market access opportunity as set out in paragraph 4; or, but not concurrently:
- (b) the price at which imports of that product may enter the customs territory of the Member granting the concession, as determined on the basis of the c.i.f. import price of the shipment concerned expressed in terms of its domestic currency, falls below a trigger price equal to the average 1986 to 1988 reference price²⁰ for the product concerned.

2. Imports under current and minimum access commitments established as part of a concession referred to in paragraph 1 above shall be counted for the purpose of determining the volume of imports required for invoking the provisions of subparagraph 1(a) and paragraph 4, but imports under such commitments shall not be affected by any additional duty imposed under either subparagraph 1(a) and paragraph 4 or subparagraph 1(b) and paragraph 5 below.

3. Any supplies of the product in question which were *en route* on the basis of a contract settled before the additional duty is imposed under subparagraph 1(a) and paragraph 4 shall be exempted from any such additional duty, provided that they may be counted in the volume of imports of the product in question during the following year for the purposes of triggering the provisions of subparagraph 1(a) in that year.

4. Any additional duty imposed under subparagraph 1(a) shall only be maintained until the end of the year in which it has been imposed, and may only be levied at a level

²⁰ The reference price used to invoke the provisions of this subparagraph shall, in general, be the average c.i.f. unit value of the product concerned, or otherwise shall be an appropriate price in terms of the quality of the product and its stage of processing. It shall, following its initial use, be publicly specified and available to the extent necessary to allow other Members to assess the additional duty that may be levied.

which shall not exceed one third of the level of the ordinary customs duty in effect in the year in which the action is taken. The trigger level shall be set according to the following schedule based on market access opportunities defined as imports as a percentage of the corresponding domestic consumption²¹ during the three preceding years for which data are available:

- (a) where such market access opportunities for a product are less than or equal to 10 per cent, the base trigger level shall equal 125 per cent;
- (b) where such market access opportunities for a product are greater than 10 per cent but less than or equal to 30 per cent, the base trigger level shall equal 110 per cent;
- (c) where such market access opportunities for a product are greater than 30 per cent, the base trigger level shall equal 105 per cent.

In all cases the additional duty may be imposed in any year where the absolute volume of imports of the product concerned entering the customs territory of the Member granting the concession exceeds the sum of (x) the base trigger level set out above multiplied by the average quantity of imports during the three preceding years for which data are available and (y) the absolute volume change in domestic consumption of the product concerned in the most recent year for which data are available compared to the preceding year, provided that the trigger level shall not be less than 105 per cent of the average quantity of imports in (x) above.

5. The additional duty imposed under subparagraph 1(b) shall be set according to the following schedule:

- (a) if the difference between the c.i.f. import price of the shipment expressed in terms of the domestic currency (hereinafter referred to as the "import price") and the trigger price as defined under that subparagraph is less than or equal to 10 per cent of the trigger price, no additional duty shall be imposed;
- (b) if the difference between the import price and the trigger price (hereinafter referred to as the "difference") is greater than 10 per cent but less than or equal to 40 per cent of the trigger price, the additional duty shall equal 30 per cent of the amount by which the difference exceeds 10 per cent;
- (c) if the difference is greater than 40 per cent but less than or equal to 60 per cent of the trigger price, the additional duty shall equal 50 per cent of the amount by which the difference exceeds 40 per cent, plus the additional duty allowed under (b);
- (d) if the difference is greater than 60 per cent but less than or equal to 75 per cent, the additional duty shall equal 70 per cent of the amount by

²¹ Where domestic consumption is not taken into account, the base trigger level under subparagraph 4(a) shall apply.

which the difference exceeds 60 per cent of the trigger price, plus the additional duties allowed under (b) and (c);

- (e) if the difference is greater than 75 per cent of the trigger price, the additional duty shall equal 90 per cent of the amount by which the difference exceeds 75 per cent, plus the additional duties allowed under (b), (c) and (d).

6. For perishable and seasonal products, the conditions set out above shall be applied in such a manner as to take account of the specific characteristics of such products. In particular, shorter time periods under subparagraph 1(a) and paragraph 4 may be used in reference to the corresponding periods in the base period and different reference prices for different periods may be used under subparagraph 1(b).

7. The operation of the special safeguard shall be carried out in a transparent manner. Any Member taking action under subparagraph 1(a) above shall give notice in writing, including relevant data, to the Committee on Agriculture as far in advance as may be practicable and in any event within 10 days of the implementation of such action. In cases where changes in consumption volumes must be allocated to individual tariff lines subject to action under paragraph 4, relevant data shall include the information and methods used to allocate these changes. A Member taking action under paragraph 4 shall afford any interested Members the opportunity to consult with it in respect of the conditions of application of such action. Any Member taking action under subparagraph 1(b) above shall give notice in writing, including relevant data, to the Committee on Agriculture within 10 days of the implementation of the first such action or, for perishable and seasonal products, the first action in any period. Members undertake, as far as practicable, not to take recourse to the provisions of subparagraph 1(b) where the volume of imports of the products concerned are declining. In either case a Member taking such action shall afford any interested Members the opportunity to consult with it in respect of the conditions of application of such action.

8. Where measures are taken in conformity with paragraphs 1 through 7 above, Members undertake not to have recourse, in respect of such measures, to the provisions of paragraphs 1(a) and 3 of Article XIX of GATT 1994 or paragraph 2 of Article 8 of the Agreement on Safeguards.

9. The provisions of this Article shall remain in force for the duration of the reform process as determined under Article 20.

Vedlegg 2: Safeguard-bestemmelsen i GATT

Article XIX

Emergency Action on Imports of Particular Products

1. (a) If, as a result of unforeseen developments and of the effect of the obligations incurred by a contracting party under this Agreement, including tariff concessions, any product is being imported into the territory of that contracting party in such increased quantities and under such conditions as to cause or threaten serious injury to domestic producers in that territory of like or directly competitive products, the contracting party shall be free, in respect of such product, and to the extent and for such time as may be necessary to prevent or remedy such injury, to suspend the obligation in whole or in part or to withdraw or modify the concession.

(b) If any product, which is the subject of a concession with respect to a preference, is being imported into the territory of a contracting party in the circumstances set forth in subparagraph (a) of this paragraph, so as to cause or threaten serious injury to domestic producers of like or directly competitive products in the territory of a contracting party which receives or received such preference, the importing contracting party shall be free, if that other contracting party so requests, to suspend the relevant obligation in whole or in part or to withdraw or modify the concession in respect of the product, to the extent and for such time as may be necessary to prevent or remedy such injury.

2. Before any contracting party shall take action pursuant to the provisions of paragraph 1 of this Article, it shall give notice in writing to the CONTRACTING PARTIES as far in advance as may be practicable and shall afford the CONTRACTING PARTIES and those contracting parties having a substantial interest as exporters of the product concerned an opportunity to consult with it in respect of the proposed action. When such notice is given in relation to a concession with respect to a preference, the notice shall name the contracting party which has requested the action. In critical circumstances, where delay would cause damage which it would be difficult to repair, action under paragraph 1 of this Article may be taken provisionally without prior consultation, on the condition that consultation shall be effected immediately after taking such action.

3. (a) If agreement among the interested contracting parties with respect to the action is not reached, the contracting party which proposes to take or continue the action shall, nevertheless, be free to do so, and if such action is taken or continued, the affected contracting parties shall then be free, not later than ninety days after such action is taken, to suspend, upon the expiration of thirty days from the day on which written notice of such suspension is received by the CONTRACTING PARTIES, the application to the trade of the contracting party taking such action, or, in the case envisaged in paragraph 1 (b) of this Article, to the trade of the contracting party requesting such action, of such substantially equivalent concessions or other obligations

under this Agreement the suspension of which the CONTRACTING PARTIES do not disapprove.

(b) Notwithstanding the provisions of subparagraph (a) of this paragraph, where action is taken under paragraph 2 of this Article without prior consultation and causes or threatens serious injury in the territory of a contracting party to the domestic producers of products affected by the action, that contracting party shall, where delay would cause damage difficult to repair, be free to suspend, upon the taking of the action and throughout the period of consultation, such concessions or other obligations as may be necessary to prevent or remedy the injury.

Vedlegg 3: WTOs safeguard-avtale

AGREEMENT ON SAFEGUARDS

Members,

Having in mind the overall objective of the Members to improve and strengthen the international trading system based on GATT 1994;

Recognizing the need to clarify and reinforce the disciplines of GATT 1994, and specifically those of its Article XIX (Emergency Action on Imports of Particular Products), to re-establish multilateral control over safeguards and eliminate measures that escape such control;

Recognizing the importance of structural adjustment and the need to enhance rather than limit competition in international markets; and

Recognizing further that, for these purposes, a comprehensive agreement, applicable to all Members and based on the basic principles of GATT 1994, is called for;

Hereby *agree* as follows:

Article 1

General Provision

This Agreement establishes rules for the application of safeguard measures which shall be understood to mean those measures provided for in Article XIX of GATT 1994.

Article 2

Conditions

1. A Member²² may apply a safeguard measure to a product only if that Member has determined, pursuant to the provisions set out below, that such product is being imported into its territory in such increased quantities, absolute or relative to domestic

²² A customs union may apply a safeguard measure as a single unit or on behalf of a member State. When a customs union applies a safeguard measure as a single unit, all the requirements for the determination of serious injury or threat thereof under this Agreement shall be based on the conditions existing in the customs union as a whole. When a safeguard measure is applied on behalf of a member State, all the requirements for the determination of serious injury or threat thereof shall be based on the conditions existing in that member State and the measure shall be limited to that member State. Nothing in this Agreement prejudices the interpretation of the relationship between Article XIX and paragraph 8 of Article XXIV of GATT 1994.

production, and under such conditions as to cause or threaten to cause serious injury to the domestic industry that produces like or directly competitive products.

2. Safeguard measures shall be applied to a product being imported irrespective of its source.

Article 3

Investigation

1. A Member may apply a safeguard measure only following an investigation by the competent authorities of that Member pursuant to procedures previously established and made public in consonance with Article X of GATT 1994. This investigation shall include reasonable public notice to all interested parties and public hearings or other appropriate means in which importers, exporters and other interested parties could present evidence and their views, including the opportunity to respond to the presentations of other parties and to submit their views, *inter alia*, as to whether or not the application of a safeguard measure would be in the public interest. The competent authorities shall publish a report setting forth their findings and reasoned conclusions reached on all pertinent issues of fact and law.

2. Any information which is by nature confidential or which is provided on a confidential basis shall, upon cause being shown, be treated as such by the competent authorities. Such information shall not be disclosed without permission of the party submitting it. Parties providing confidential information may be requested to furnish non-confidential summaries thereof or, if such parties indicate that such information cannot be summarized, the reasons why a summary cannot be provided. However, if the competent authorities find that a request for confidentiality is not warranted and if the party concerned is either unwilling to make the information public or to authorize its disclosure in generalized or summary form, the authorities may disregard such information unless it can be demonstrated to their satisfaction from appropriate sources that the information is correct.

Article 4

Determination of Serious Injury or Threat Thereof

1. For the purposes of this Agreement:

- (a) "serious injury" shall be understood to mean a significant overall impairment in the position of a domestic industry;
- (b) "threat of serious injury" shall be understood to mean serious injury that is clearly imminent, in accordance with the provisions of paragraph 2. A determination of the existence of a threat of serious injury shall be based on facts and not merely on allegation, conjecture or remote possibility; and

- (c) in determining injury or threat thereof, a "domestic industry" shall be understood to mean the producers as a whole of the like or directly competitive products operating within the territory of a Member, or those whose collective output of the like or directly competitive products constitutes a major proportion of the total domestic production of those products.
- 2.
 - (a) In the investigation to determine whether increased imports have caused or are threatening to cause serious injury to a domestic industry under the terms of this Agreement, the competent authorities shall evaluate all relevant factors of an objective and quantifiable nature having a bearing on the situation of that industry, in particular, the rate and amount of the increase in imports of the product concerned in absolute and relative terms, the share of the domestic market taken by increased imports, changes in the level of sales, production, productivity, capacity utilization, profits and losses, and employment.
 - (b) The determination referred to in subparagraph (a) shall not be made unless this investigation demonstrates, on the basis of objective evidence, the existence of the causal link between increased imports of the product concerned and serious injury or threat thereof. When factors other than increased imports are causing injury to the domestic industry at the same time, such injury shall not be attributed to increased imports.
 - (c) The competent authorities shall publish promptly, in accordance with the provisions of Article 3, a detailed analysis of the case under investigation as well as a demonstration of the relevance of the factors examined.

Article 5

Application of Safeguard Measures

- 1. A Member shall apply safeguard measures only to the extent necessary to prevent or remedy serious injury and to facilitate adjustment. If a quantitative restriction is used, such a measure shall not reduce the quantity of imports below the level of a recent period which shall be the average of imports in the last three representative years for which statistics are available, unless clear justification is given that a different level is necessary to prevent or remedy serious injury. Members should choose measures most suitable for the achievement of these objectives.
- 2.
 - (a) In cases in which a quota is allocated among supplying countries, the Member applying the restrictions may seek agreement with respect to the allocation of shares in the quota with all other Members having a substantial interest in supplying the product concerned. In cases in which this method is not reasonably practicable, the Member concerned shall allot to Members having a substantial interest in supplying the product shares based upon the proportions, supplied by such Members during a previous representative period, of the total quantity or value of imports

of the product, due account being taken of any special factors which may have affected or may be affecting the trade in the product.

(b) A Member may depart from the provisions in subparagraph (a) provided that consultations under paragraph 3 of Article 12 are conducted under the auspices of the Committee on Safeguards provided for in paragraph 1 of Article 13 and that clear demonstration is provided to the Committee that (i) imports from certain Members have increased in disproportionate percentage in relation to the total increase of imports of the product concerned in the representative period, (ii) the reasons for the departure from the provisions in subparagraph (a) are justified, and (iii) the conditions of such departure are equitable to all suppliers of the product concerned. The duration of any such measure shall not be extended beyond the initial period under paragraph 1 of Article 7. The departure referred to above shall not be permitted in the case of threat of serious injury.

Article 6

Provisional Safeguard Measures

In critical circumstances where delay would cause damage which it would be difficult to repair, a Member may take a provisional safeguard measure pursuant to a preliminary determination that there is clear evidence that increased imports have caused or are threatening to cause serious injury. The duration of the provisional measure shall not exceed 200 days, during which period the pertinent requirements of Articles 2 through 7 and 12 shall be met. Such measures should take the form of tariff increases to be promptly refunded if the subsequent investigation referred to in paragraph 2 of Article 4 does not determine that increased imports have caused or threatened to cause serious injury to a domestic industry. The duration of any such provisional measure shall be counted as a part of the initial period and any extension referred to in paragraphs 1, 2 and 3 of Article 7.

Article 7

Duration and Review of Safeguard Measures

1. A Member shall apply safeguard measures only for such period of time as may be necessary to prevent or remedy serious injury and to facilitate adjustment. The period shall not exceed four years, unless it is extended under paragraph 2.
2. The period mentioned in paragraph 1 may be extended provided that the competent authorities of the importing Member have determined, in conformity with the procedures set out in Articles 2, 3, 4 and 5, that the safeguard measure continues to be necessary to prevent or remedy serious injury and that there is evidence that the industry is adjusting, and provided that the pertinent provisions of Articles 8 and 12 are observed.

3. The total period of application of a safeguard measure including the period of application of any provisional measure, the period of initial application and any extension thereof, shall not exceed eight years.

4. In order to facilitate adjustment in a situation where the expected duration of a safeguard measure as notified under the provisions of paragraph 1 of Article 12 is over one year, the Member applying the measure shall progressively liberalize it at regular intervals during the period of application. If the duration of the measure exceeds three years, the Member applying such a measure shall review the situation not later than the mid-term of the measure and, if appropriate, withdraw it or increase the pace of liberalization. A measure extended under paragraph 2 shall not be more restrictive than it was at the end of the initial period, and should continue to be liberalized.

5. No safeguard measure shall be applied again to the import of a product which has been subject to such a measure, taken after the date of entry into force of the WTO Agreement, for a period of time equal to that during which such measure had been previously applied, provided that the period of non-application is at least two years.

6. Notwithstanding the provisions of paragraph 5, a safeguard measure with a duration of 180 days or less may be applied again to the import of a product if:

- (a) at least one year has elapsed since the date of introduction of a safeguard measure on the import of that product; and
- (b) such a safeguard measure has not been applied on the same product more than twice in the five-year period immediately preceding the date of introduction of the measure.

Article 8

Level of Concessions and Other Obligations

1. A Member proposing to apply a safeguard measure or seeking an extension of a safeguard measure shall endeavour to maintain a substantially equivalent level of concessions and other obligations to that existing under GATT 1994 between it and the exporting Members which would be affected by such a measure, in accordance with the provisions of paragraph 3 of Article 12. To achieve this objective, the Members concerned may agree on any adequate means of trade compensation for the adverse effects of the measure on their trade.

2. If no agreement is reached within 30 days in the consultations under paragraph 3 of Article 12, then the affected exporting Members shall be free, not later than 90 days after the measure is applied, to suspend, upon the expiration of 30 days from the day on which written notice of such suspension is received by the Council for Trade in Goods, the application of substantially equivalent concessions or other obligations under GATT 1994, to the trade of the Member applying the safeguard measure, the suspension of which the Council for Trade in Goods does not disapprove.

3. The right of suspension referred to in paragraph 2 shall not be exercised for the first three years that a safeguard measure is in effect, provided that the safeguard measure has been taken as a result of an absolute increase in imports and that such a measure conforms to the provisions of this Agreement.

Article 9

Developing Country Members

1. Safeguard measures shall not be applied against a product originating in a developing country Member as long as its share of imports of the product concerned in the importing Member does not exceed 3 per cent, provided that developing country Members with less than 3 per cent import share collectively account for not more than 9 per cent of total imports of the product concerned.²³

2. A developing country Member shall have the right to extend the period of application of a safeguard measure for a period of up to two years beyond the maximum period provided for in paragraph 3 of Article 7. Notwithstanding the provisions of paragraph 5 of Article 7, a developing country Member shall have the right to apply a safeguard measure again to the import of a product which has been subject to such a measure, taken after the date of entry into force of the WTO Agreement, after a period of time equal to half that during which such a measure has been previously applied, provided that the period of non-application is at least two years.

Article 10

Pre-existing Article XIX Measures

Members shall terminate all safeguard measures taken pursuant to Article XIX of GATT 1947 that were in existence on the date of entry into force of the WTO Agreement not later than eight years after the date on which they were first applied or five years after the date of entry into force of the WTO Agreement, whichever comes later.

Article 11

Prohibition and Elimination of Certain Measures

1. (a) A Member shall not take or seek any emergency action on imports of particular products as set forth in Article XIX of GATT 1994 unless such action conforms with the provisions of that Article applied in accordance with this Agreement.
- (b) Furthermore, a Member shall not seek, take or maintain any voluntary export restraints, orderly marketing arrangements or any other

²³ A Member shall immediately notify an action taken under paragraph 1 of Article 9 to the Committee on Safeguards.

similar measures on the export or the import side.^{24 25} These include actions taken by a single Member as well as actions under agreements, arrangements and understandings entered into by two or more Members. Any such measure in effect on the date of entry into force of the WTO Agreement shall be brought into conformity with this Agreement or phased out in accordance with paragraph 2.

(c) This Agreement does not apply to measures sought, taken or maintained by a Member pursuant to provisions of GATT 1994 other than Article XIX, and Multilateral Trade Agreements in Annex 1A other than this Agreement, or pursuant to protocols and agreements or arrangements concluded within the framework of GATT 1994.

2. The phasing out of measures referred to in paragraph 1(b) shall be carried out according to timetables to be presented to the Committee on Safeguards by the Members concerned not later than 180 days after the date of entry into force of the WTO Agreement. These timetables shall provide for all measures referred to in paragraph 1 to be phased out or brought into conformity with this Agreement within a period not exceeding four years after the date of entry into force of the WTO Agreement, subject to not more than one specific measure per importing Member²⁶, the duration of which shall not extend beyond 31 December 1999. Any such exception must be mutually agreed between the Members directly concerned and notified to the Committee on Safeguards for its review and acceptance within 90 days of the entry into force of the WTO Agreement. The Annex to this Agreement indicates a measure which has been agreed as falling under this exception.

3. Members shall not encourage or support the adoption or maintenance by public and private enterprises of non-governmental measures equivalent to those referred to in paragraph 1.

Article 12

Notification and Consultation

1. A Member shall immediately notify the Committee on Safeguards upon:
 - (a) initiating an investigatory process relating to serious injury or threat thereof and the reasons for it;
 - (b) making a finding of serious injury or threat thereof caused by increased imports; and

²⁴ An import quota applied as a safeguard measure in conformity with the relevant provisions of GATT 1994 and this Agreement may, by mutual agreement, be administered by the exporting Member.

²⁵ Examples of similar measures include export moderation, export-price or import-price monitoring systems, export or import surveillance, compulsory import cartels and discretionary export or import licensing schemes, any of which afford protection.

²⁶ The only such exception to which the European Communities is entitled is indicated in the Annex to this Agreement.

(c) taking a decision to apply or extend a safeguard measure.

2. In making the notifications referred to in paragraphs 1(b) and 1(c), the Member proposing to apply or extend a safeguard measure shall provide the Committee on Safeguards with all pertinent information, which shall include evidence of serious injury or threat thereof caused by increased imports, precise description of the product involved and the proposed measure, proposed date of introduction, expected duration and timetable for progressive liberalization. In the case of an extension of a measure, evidence that the industry concerned is adjusting shall also be provided. The Council for Trade in Goods or the Committee on Safeguards may request such additional information as they may consider necessary from the Member proposing to apply or extend the measure.

3. A Member proposing to apply or extend a safeguard measure shall provide adequate opportunity for prior consultations with those Members having a substantial interest as exporters of the product concerned, with a view to, *inter alia*, reviewing the information provided under paragraph 2, exchanging views on the measure and reaching an understanding on ways to achieve the objective set out in paragraph 1 of Article 8.

4. A Member shall make a notification to the Committee on Safeguards before taking a provisional safeguard measure referred to in Article 6. Consultations shall be initiated immediately after the measure is taken.

5. The results of the consultations referred to in this Article, as well as the results of mid-term reviews referred to in paragraph 4 of Article 7, any form of compensation referred to in paragraph 1 of Article 8, and proposed suspensions of concessions and other obligations referred to in paragraph 2 of Article 8, shall be notified immediately to the Council for Trade in Goods by the Members concerned.

6. Members shall notify promptly the Committee on Safeguards of their laws, regulations and administrative procedures relating to safeguard measures as well as any modifications made to them.

7. Members maintaining measures described in Article 10 and paragraph 1 of Article 11 which exist on the date of entry into force of the WTO Agreement shall notify such measures to the Committee on Safeguards not later than 60 days after the date of entry into force of the WTO Agreement.

8. Any Member may notify the Committee on Safeguards of all laws, regulations, administrative procedures and any measures or actions dealt with in this Agreement that have not been notified by other Members that are required by this Agreement to make such notifications.

9. Any Member may notify the Committee on Safeguards of any non-governmental measures referred to in paragraph 3 of Article 11.

10. All notifications to the Council for Trade in Goods referred to in this Agreement shall normally be made through the Committee on Safeguards.

11. The provisions on notification in this Agreement shall not require any Member to disclose confidential information the disclosure of which would impede law

enforcement or otherwise be contrary to the public interest or would prejudice the legitimate commercial interests of particular enterprises, public or private.

Article 13

Surveillance

1. A Committee on Safeguards is hereby established, under the authority of the Council for Trade in Goods, which shall be open to the participation of any Member indicating its wish to serve on it. The Committee will have the following functions:

- (a) to monitor, and report annually to the Council for Trade in Goods on, the general implementation of this Agreement and make recommendations towards its improvement;
- (b) to find, upon request of an affected Member, whether or not the procedural requirements of this Agreement have been complied with in connection with a safeguard measure, and report its findings to the Council for Trade in Goods;
- (c) to assist Members, if they so request, in their consultations under the provisions of this Agreement;
- (d) to examine measures covered by Article 10 and paragraph 1 of Article 11, monitor the phase-out of such measures and report as appropriate to the Council for Trade in Goods;
- (e) to review, at the request of the Member taking a safeguard measure, whether proposals to suspend concessions or other obligations are "substantially equivalent", and report as appropriate to the Council for Trade in Goods;
- (f) to receive and review all notifications provided for in this Agreement and report as appropriate to the Council for Trade in Goods; and
- (g) to perform any other function connected with this Agreement that the Council for Trade in Goods may determine.

2. To assist the Committee in carrying out its surveillance function, the Secretariat shall prepare annually a factual report on the operation of this Agreement based on notifications and other reliable information available to it.

Article 14

Dispute Settlement

The provisions of Articles XXII and XXIII of GATT 1994 as elaborated and applied by the Dispute Settlement Understanding shall apply to consultations and the settlement of disputes arising under this Agreement.

Vedlegg 4: WTO-medlemmer som i sine innmeldinger har forbeholdt seg retten til å bruke SSG på utvalgte produkter (pr. 2004)²⁷

Member ²⁸	HS nomenclature/ year of tariff data	Percentage of agricultural tariff lines covered by SSG
<i>Australia</i>	1988	2
<i>Barbados****</i>	1998	17
<i>Botswana*, ****</i>	1995	36
<i>Bulgaria****</i>	2001	7
<i>Canada</i>	1988	10
<i>Chinese Taipei****</i>	2001	8
<i>Colombia</i>	1991	27
<i>Costa Rica**</i>	1988	13
<i>Czech Republic</i>	1990	13
<i>Ecuador****</i>	1995	1
<i>El Salvador**</i>	1989	10
<i>EC***</i>	1988	31
<i>Guatemala****</i>	1999	15
<i>Hungary</i>	1991	60
<i>Iceland</i>	1988	40
<i>Indonesia</i>	1989	1
<i>Israel****</i>	1998	4
<i>Japan</i>	1988	12
<i>Korea</i>	1988	8
<i>Malaysia</i>	1988	5
<i>Mexico</i>	1988	29
<i>Morocco****</i>	1997	26
<i>Namibia*</i>	1988	39
<i>New Zealand</i>	1991	0
<i>Nicaragua****</i>	1998	8
<i>Norway</i>	1988	49
<i>Panama****</i>	1997	0
<i>Philippines</i>	1991	13
<i>Poland</i>	1989	66
<i>Romania</i>	1991	7
<i>Slovak Republic</i>	1990	13
<i>South Africa*</i>	1988	39
<i>Swaziland*</i>	1988	39
<i>Switzerland-Liechtenstein</i>	1988	59
<i>Thailand</i>	1988	11
<i>Tunisia</i>	1989	4
<i>United States</i>	1989	9
<i>Uruguay</i>	1996	0
<i>Venezuela</i>	1990	31

*Member of the Southern African Customs Union (SACU).

**Customs Cooperation Council Nomenclature (CCCN).

***12 Member States.

**** Source: Consolidated Tariff Schedules (CTS) database

²⁷ Oversikten er hentet fra WTO (2004).

²⁸ Polen, Slovakia, Tsjekkia, Ungarn, Romania og Bulgaria er senere blitt del av EU.

Vedlegg 5: Forklaring på koder brukt for produktkategori i vedlegg 6 og 7 og henvisning til relevante tollinjer i HS nomenklaturaen

Explanatory Note²⁹		
Definition of product categories used in Tables 4, 5, 7 and 8		
<i>Code</i>	<i>Product category</i>	<i>Harmonized System Nomenclature</i>
ME	Animals and products thereof	0101-06, 0201-10, 1601-02
DA	Dairy products	0401-06
EG	Eggs	0407-08
CO	Coffee, tea, mate, cocoa and preparations; spices and other food preparations	0409-10, 0901-10, 1801, 1803-06, 2101-06, 2209
FV	Fruit and vegetables	0701-14, 0801-14, 1105-06, 2001-08
CE	Cereals	1001-08, 1101-04, 1107-09, 1901-05,
OI	Oil seeds, fats and oils and products	1201-08, Ch.15 (except 1504), 2304-06
SG	Sugar and confectionery	1701-04
BV	Beverages and spirits	2009, 2201-08
TO	Tobacco	2401-03
OA	Other agricultural products	Ch.05 (except 0509), 0601-04, 1209-10, 1211-14, 1301-02, 1401-04, 1802, 2301 (except 2301.20), 2302-03, 2307-09, 2905.43-44, 3301, 3501-05, 3809.10, 3823.60, 4101-03, 4301,
FI	Agricultural fibres	5001-03, 5101-03, 5201-03, 5301-02

²⁹ Forklaringstabellen er hentet fra WTO (2008).

Vedlegg 6: Prisbasert SSG 1995–2003. Fordelt på land og produktkategori³⁰

1995

Member	CE	OI	SG	DA	Me	EG	BV	FV	TO	FI	CO	OA	ALL
<i>EC</i>			10		1	1							12
<i>Japan</i>	1			2									3
<i>Korea</i>	1	2											3
<i>United States</i>	1	1	2	13			1				6		24
<i>Total</i>	3	3	12	15	1	1	1				6		42

1996

Member	CE	OI	SG	da	Me	EG	BV	FV	TO	FI	CO	OA	ALL
<i>EC</i>			10		4								14
<i>Japan</i>								1					1
<i>Korea</i>	3	2											5
<i>Poland</i>												2	2
<i>United States</i>	4		7	24				2		1	11		49
<i>Total</i>	7	2	17	24	4			3		1	11	2	71

1997

Member	CE	OI	SG	DA	Me	EG	BV	FV	TO	FI	CO	OA	ALL
<i>EC</i>				10	4								14
<i>Korea</i>	1	2						2					5
<i>Poland</i>			1									2	3
<i>United States</i>	3	1	11	34				2			23		74
<i>Total</i>	4	3	12	44	4			4			23	2	96

1998

Member	ce	OI	SG	DA	ME	EG	BV	FV	TO	FI	CO	OA	ALL
<i>EC</i>			9		3								12
<i>Japan</i>	1										1		2
<i>Korea</i>	2	1						2					5
<i>Poland</i>	1											4	5
<i>United States</i>	5		11	35			1	2			20		74
<i>Total</i>	9	1	20	35	3		1	4			21	4	98

³⁰ Tabellene er hentet fra WTO (2008).

1999

Member	ce	OI	SG	DA	ME	EG	BV	FV	TO	FI	CO	OA	ALL
<i>Costa Rica</i>	3							1					4
<i>EC</i>			9		4								13
<i>Hungary</i>			7										7
<i>Japan</i>	4			1				2			1		8
<i>Korea</i>	2	2						2					6
<i>Poland</i>	4		2		95							4	105
<i>Switzerland</i>					7								7
<i>United States</i>	2		3	25	2		1	2					35
<i>Total</i>	15	2	21	26	108		1	7			1	4	185

2000

Member	ce	OI	SG	DA	ME	EG	BV	FV	TO	FI	CO	OA	ALL
<i>EC</i>			9		4								13
<i>Hungary</i>			7										7
<i>Japan</i>	1			2				1					4
<i>Korea</i>	3	3						2					8
<i>Poland</i>	2							1				4	7
<i>United States</i>	3		2	21	1		1	3			6		37
<i>Total</i>	9	3	18	23	5		1	6			6	4	76

2001

Member	ce	OI	SG	DA	ME	EG	BV	FV	TO	FI	CO	OA	ALL
<i>EC</i>			9		8								17
<i>Hungary</i>			7										7
<i>Japan</i>	2			2									4
<i>Poland</i>	1							8					9
<i>United States</i>	2	2	2	30	2		1	3			2		44
<i>Total</i>	5	2	18	32	10		1	11			2		81

2002

Member	ce	OI	SG	DA	ME	EG	BV	FV	TO	FI	CO	OA	ALL
<i>Barbados</i>					9			13					22
<i>Chinese Taipei</i>		2	1	3	5			10					21
<i>Costa Rica</i>	3												3
<i>Hungary</i>			7										7
<i>Japan</i>	5			1				1			1		8
<i>Nicaragua</i>	4												4
<i>Philippines</i>					5			1					6
<i>Poland</i>	4				101	3		21			1	8	138
<i>United States</i>	5	1	2	33	1		1	2			6		51
<i>Total</i>	21	3	10	37	121	3	1	48			8	8	260

2003

Member	ce	OI	SG	DA	ME	EG	BV	FV	TO	FI	CO	OA	ALL
<i>Chinese Taipei</i>					1			4					5
<i>Hungary</i>			7										7
<i>Japan</i>	5	1		3				3			1		13
<i>Poland</i>					4			10					14
<i>Total</i>	5	1	7	3	5			17			1		39

Vedlegg 7: Volumbasert SSG 1995–2004.

Fordelt på land og produkt-kategori³¹

1995

Member	CE	OI	SG	DA	ME	EG	bv	FV	TO	FI	CO	OA	ALL
<i>Japan</i>										5			5
<i>Total</i>										5			5

1996

Member	CE	OI	SG	DA	ME	EG	bv	FV	TO	FI	CO	OA	ALL
<i>EC</i>								47					47
<i>Japan</i>	1			14	41					5			61
<i>Total</i>	1			14	41			47		5			108

1997

Member	CE	OI	SG	DA	Me	EG	BV	FV	TO	FI	CO	OA	ALL
<i>EC</i>								46					46
<i>Japan</i>	1			4									5
<i>Korea</i>	2												2
<i>Poland</i>								1					1
<i>Slovak Republic</i>											1		1
<i>Total</i>	3			4				47			1		55

1998

Member	CE	OI	SG	DA	Me	EG	BV	FV	TO	FI	CO	OA	ALL
<i>EC</i>								27					27
<i>Japan</i>	1			2									3
<i>Korea</i>	1											1	2
<i>Poland</i>					1								1
<i>United States</i>					6								6
<i>Total</i>	2			2	7			27				1	39

³¹ Tabellene er hentet fra WTO (2008).

1999

Member	CE	OI	SG	DA	Me	EG	BV	FV	TO	FI	CO	OA	ALL
<i>EC</i>								27					27
<i>Japan</i>	1			2									3
<i>Korea</i>	1							1					2
<i>Poland</i>												1	1
<i>Total</i>	2			2				28				1	33

2000

Member	CE	OI	SG	DA	Me	EG	BV	FV	TO	FI	CO	OA	ALL
<i>EC</i>								27					27
<i>Japan</i>	1			6									7
<i>Korea</i>	7	2						2			2		13
<i>Poland</i>		1		1								2	4
<i>Total</i>	8	3		7				29			2	2	51

2001

Member	CE	OI	SG	DA	Me	EG	BV	FV	TO	FI	CO	OA	ALL
<i>Czech Republic</i>					4							1	5
<i>EC</i>								27					27
<i>Japan</i>	2			9									11
<i>Poland</i>	1												1
<i>Total</i>	3			9	4			27				1	44

2002

Member	CE	OI	SG	DA	Me	EG	BV	FV	TO	FI	CO	OA	ALL
<i>Chinese Taipei</i>					4			13			1		18
<i>Czech Republic</i>	2	2		3	5								12
<i>Japan</i>				6									6
<i>Philippines</i>					1								1
<i>United States</i>				2									2
<i>Total</i>	2	2		11	10			13			1		39

2003

Member	CE	OI	SG	DA	Me	EG	BV	FV	TO	FI	CO	OA	ALL
<i>Chinese Taipei</i>	22	2	7	8	4			15			4		62
<i>Czech Republic</i>				3	5								8
<i>Japan</i>	4			3									7
<i>Slovak Republic</i>					4								4
<i>Total</i>	26	2	7	14	13			15			4		81

2004

Member	CE	OI	SG	DA	Me	EG	BV	FV	TO	FI	CO	OA	ALL
<i>Chinese Taipei</i>	22	6		13	4			10			6		61
<i>Total</i>	22	6		13	4			10			6		61